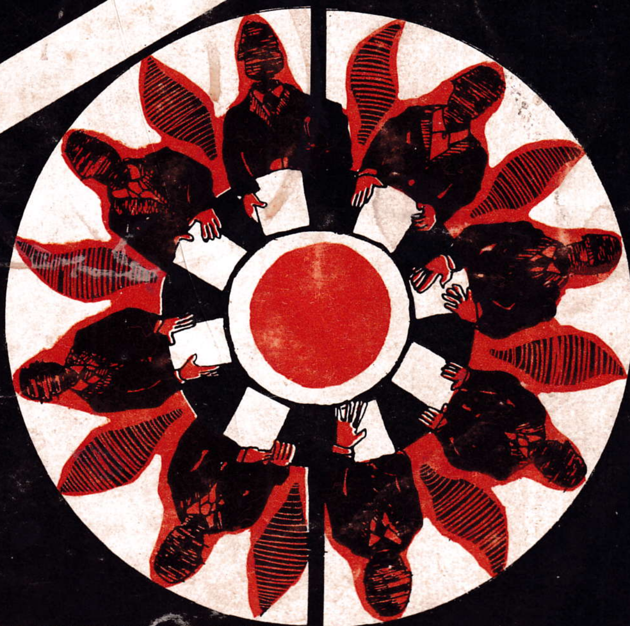
TEMAS DEL SIGLO XX

APERTURA y CONCERTACION

CESAR AGUIAR
DARIO SARACHAGA
JUAN PABLO TERRA
ISRAEL WONSEWER



EDICIONES DE LA BANDA ORIENTAL

APERTURA Y CONCERTACION
27

César Aguiar
Darío Saráchaga
Juan Pablo Terra
Israel Wonsewer

APERTURA y CONCERTACION

EDICIONES DE LA BANDA ORIENTAL
temas del siglo XX

Estos trabajos fueron presentados al Seminario sobre "Escenarios Políticos y Sociales del Desarrollo de América Latina", CEPAL/Universidad de Buenos Aires, Noviembre de 1984.

PERSPECTIVAS DE DEMOCRATIZACION EN EL URUGUAY ACTUAL

César A. Aguiar

I. INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es proponer en forma preliminar algunas hipótesis que permitan evaluar la probabilidad de diversos desenlaces del proceso de apertura política actualmente verificado en el Uruguay, y sugerir ciertos prerrequisitos estructurales de algunos de ellos.

El trabajo parte de algunas afirmaciones que se limita a ilustrar, sin proponerse demostrarlas: se supone que la instauración de un régimen autoritario en el país fue la resultante de una crisis de largo aliento, particularmente atípica en el contexto latinoamericano y regional, en la que confluyeron procesos de estancamiento económico y desintegración social con una larga crisis de hegemonía y una acelerada crisis política. Sin intentar resolver los arduos problemas implicados en elucidar cuál de esos cuatro procesos fue causa de cual otro, en el análisis de los escenarios posibles de la democratización en el Uruguay se otorga importancia peculiar a la crisis política.

(*) El presente trabajo es una suerte de resultado provisorio de un programa de investigación sobre las condiciones de apertura y consolidación democrática en el Uruguay, desarrollado en colaboración con Gustavo Cosse y Jorge Notaro en el marco de CIEDUR. Las ideas aquí presentadas también se han visto enriquecidas con discusiones e intercambios más o menos formales con Horacio Martorelli, Carlos Filgueira, Luis E. González Ferrer, Juan Rial, Alberto Couriel y varios observadores y partícipes del actual proceso preelectoral uruguayo. Como es obvio, ninguno de ellos es imputable de los valores, el tono o las afirmaciones de este trabajo.

A partir de esta perspectiva, se asume que la probabilidad de los diversos desenlaces hipotéticamente imaginables depende en buena medida de la capacidad que tengan los principales actores del proceso de apertura para remover los factores estructurales que determinaron, en sus diversas dimensiones, la crisis de largo aliento. En forma coincidente con la importancia otorgada a la crisis del sistema político en la constitución de un orden autoritario para la determinación de los posibles desenlaces, se otorga particular importancia a la construcción de marcos legítimos para la mediación política.

Con fines ilustrativos, en el punto II el trabajo resume algunos aspectos de la crisis económica y social que configuraron el escenario en el que, desde 1958 en adelante, se "desata" la aceleración de la crisis política. Con igual intención, en el punto III se presentan algunas hipótesis sobre las causas específicas y las modalidades de manifestación de la crisis política que lleva a la instauración del régimen cívico-militar en junio de 1973. En el punto IV se discuten, en forma sumaria, algunas hipótesis sobre la instauración y los caminos de la apertura política y en el punto V se presentan ciertas hipótesis sobre los desenlaces posibles. Finalmente, en el punto VI se sugieren algunas pistas y problemas pendientes que podrían ordenar algunas investigaciones adicionales sobre el tema.

II. ECONOMIA Y SOCIEDAD: LA DESINTEGRACION DEL "PAIS MODELO"

1. Poca duda cabe que —si se lo compara con su contexto latinoamericano—, el Uruguay de la primera mitad del siglo satisfizo con holgura el sueño batllista de un "país modelo"[1]. Capitalista, dependiente y atrasado, como el conjunto de los países latinoamericanos, las particularidades del Uruguay marcaron diferencias —mayores o menores— con todos ellos. Una unidad cualquiera es siempre la articulación de "generalidades" y "particularidades", y tan idealismo es el que identifica lo esencial con lo particular —al modo de la historiografía conservadora—, como el

(1) La expresión es de José Batlle y Ordóñez. Cfr. VANGER, M.: *"El país modelo"*. EBO, Montevideo, 1983.

que confunde la esencia con el género: así, más correcto era decir que el Uruguay era efectivamente diferente a América Latina que afirmar que de la igualdad de "generalidades" surgía una igualdad de esencia.[2]

2. Poca duda cabe, también, que la segunda mitad del siglo XX presenta la desintegración del "país modelo". El estancamiento a largo plazo de la producción agropecuaria, el posterior estancamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones y el fracaso del proyecto de desmantelamiento de la protección industrial de 1959 llevaron a una crisis económica de largo aliento, que permaneció a lo largo de toda la década de los 60 y que —pese a pequeños ciclos de crecimiento— se mantiene a la fecha sin cambios de importancia como ilustra el Cuadro 1.[3]

3. En general, los análisis económicos coinciden en que desde fines de la década de los 50 a la fecha la economía uruguaya se caracteriza por la dificultad de encontrar oportunidades de inversión productiva rentable para los excedentes generados en la producción[4] y correlativas dificultades para generar oportunidades de empleo productivo. Desde nuestro análisis, importa particularmente subrayar que desde ese período en adelante la economía uruguaya entra en un período estructural caracterizado por la devaluación del trabajo. Como puede observarse en el Cuadro 2, desde fines de la década de los 50, a la fecha, el salario real desciende regularmente, en el largo plazo, sin perjuicio de oscilaciones coyunturales[5]. (Puede anotarse ya aquí que una oscilación

(2) El tema ha sido discutido muchas veces en el Uruguay. Un clásico es METHOL FERRE, A.: *"El Uruguay como problema"*, Patria Grande, Montevideo, 1966. Segunda edición: Banda Oriental, Montevideo 1971. Otro clásico será REAL DE AZUA, C.: *"Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?"* CIESU/EBO Montevideo, 1984. Cfr. También, AGUIAR, C.: *"¿Estado aislado, sociedad inmóvil? Hipótesis y líneas de investigación sobre estado y sociedad en el Uruguay"*, CIEDUR, Montevideo, 1980 (mimeo).

(3) El punto ha merecido varios análisis. El primero y más significativo es INSTITUTO DE ECONOMIA: *"El proceso económico del Uruguay"* Fundación de Cultura Universitaria, Universidad de la República, Montevideo, 1959.

(4) Cfr. INSTITUTO DE ECONOMIA: *"El proceso..."*, cit. Un análisis más reciente y actualizado, NOTARO, J.: *"La política económica en el Uruguay 1968-1984"*, CIEDUR / EBO, Montevideo, 1984.

(5) Cfr. CANCELA, W. y MELGAR, A.: *"Economía: la hora del balance"*, CLAEH, Montevideo, 1983.

sistemática refiere a años pre y postelectorales: en los años preelectorales el salario real aumenta, mientras en los años postelectorales desciende abruptamente) (6).

4. El proceso de devaluación del trabajo a largo plazo coincide con otros procesos. De particular interés es subrayar el aumento de la educación y de la urbanización. En el contexto de la sociedad latinoamericana, el Uruguay se caracteriza por el elevado nivel de sus tasas de escolarización y de urbanización y —al mismo tiempo— por el particularmente bajo nivel de crecimiento de dichas tasas. En un contexto de devaluación del trabajo, la expansión —aunque sea lenta— de la educación y de la urbanización implica un creciente desequilibrio estructural entre las demandas de participación, poder y consumo y la capacidad social de satisfacerla. En el caso específico de la educación, además, implica una creciente devaluación de la educación, que adquiere particular relevancia en un contexto regional en el que las capacidades educacionales de los uruguayos obtienen un mayor retorno por su inversión —ya sea en términos económicos como sociales— (7).

CUADRO 1

EVOLUCION DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO 1945-1983

(tasas anuales de variación)

	TOTAL	Población	PBI p/c
1945 - 1983	2.1	0.91	1.2
1945 - 1956	4.5	1.24	3.3
1956 - 1968	0.2	1.19	−0.9
1968 - 1973	1.9	0.48	1.4
1973 - 1981	4.2	0.39	3.8
1981 - 1983	−7.3	0.70	−7.9

Fuente: RODRIGUEZ, BARBATO DE SILVA y MACADAR (1984).

(6) La primer referencia sobre el punto es de GONZALEZ FERRER, L. E.: *"La transformación del sistema político uruguayo"*, Tesis de Maestría, Fundación Bariloche, Buenos Aires, 1976.

(7) Quien ha insistido más sobre estos puntos es probablemente Carlos Filgueira. Cfr. FILGUEIRA, C.: *"Imbalance y movilidad en la estructura social: el caso uruguayo"*, CUADERNOS DE CIENCIAS SOCIALES, 3, Montevideo, 1972.

5. Devaluado el trabajo, en el período 1958-1973 la sociedad uruguaya se caracteriza por un aumento de la oferta de fuerza de trabajo por razones de tipo "patológico". El aumento de la oferta de fuerza de trabajo no es la resultante de los requerimientos de acumulación de capital en un contexto de crecimiento, sino por el contrario, la resultante directa de las "estrategias de supervivencia" de los hogares uruguayos para mantener sus niveles de consumo. Y de esta forma, el aumento de la oferta de fuerza de trabajo se manifiesta en el incremento de las horas de trabajo por persona, el aumento de las tasas de participación de la fuerza de trabajo secundaria, la inserción más temprana en el mercado de empleo o la postergación del retiro laboral, factores todos particularmente "funcionales" para facilitar una política de devaluación del valor de trabajo en un contexto de estancamiento productivo (8).

6. El aumento de la oferta de fuerza de trabajo en un contexto de estancamiento de la economía, produjo a su vez una tendencia al aumento estructural del nivel medio de desempleo abierto. En el caso uruguayo, el crecimiento del desempleo no es única ni básicamente imputable a los rasgos característicos de la industrialización dependiente, en contextos de alta migración rural-urbana y pautas de inversión en tecnologías intensivas en capital, sino la resultante directa de un aumento de la oferta que no encuentra suficientes oportunidades de empleo, pese a la expansión del sector terciario en modalidades típicamente "clientelísticas" (9).

7. Devaluación laboral, adicional devaluación educativa, aumento "patológico" de la oferta de fuerza de trabajo, incremento estructural del desempleo, expansión de las expectativas de consumo, generan un contexto apto para diverso tipo de respuestas —"estrategias de supervivencia"— que tienden a resolver situaciones caracterizadas por alta tensión anómica. Dependiendo de las

(8) El tema fue planteado desde tiempo atrás. Cfr. AGUIAR, C.: *"Sobretrabajo, emigración y movilidad social: estrategias de supervivencia en el Uruguay de los 70"*, CIEDUR, Montevideo, 1980 (mimeo).

(9) La expansión del empleo en el sector terciario, como forma de absorber los excedentes de oferta de fuerza de trabajo fue analizada hace más de veinte años por Aldo Solari, Cfr. SOLARI, A.: *"Estudios sobre la sociedad uruguaya"*, 2 t., Arca, Montevideo, 1964. También FILGUEIRA, C.: *"Burocracia y clientela: una política de absorción de tensiones"*, CUADERNOS DEL INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES, 1, Montevideo, 1970.

características de los actores y de las características de sus marcos contextuales, aparece diverso tipo de "estrategias de supervivencia". En algunos casos las estrategias aparecen dominadas por movimientos de "adaptación a la baja": disminuir aún más la natalidad, recomponer la estructura del hogar, postergar la forma-

CUADRO 2

EVOLUCION DEL SALARIO REAL 1957-1984 (1957=100)

AÑO	PROMEDIO ANUAL
1957	100.0
1958	96.9
1959	89.7
1960	89.7
1961	84.6
1962	89.5
1963	88.2
1964	84.9
1965	91.1
1966	80.5
1967	86.0
1968	73.2
1969	82.1
1970	81.0
1971	85.2
1972	70.6
1973	69.4
1974	68.8
1975	62.7
1976	59.0
1977	52.2
1978	50.2
1979	46.1
1980	45.9
1981	49.3
1982	49.2
1983	38.9

Fuente: Hasta 1968, Instituto de Economía (1969). Desde 1969 en adelante, B.C.U. Para 1983, Notaro (1984).

ción del hogar, realizar activos, endeudarse o reestructurar el consumo. En otros casos, las estrategias aparecen dominadas por el incremento de las horas de trabajo del hogar. En un tercer caso, particularmente generalizado desde 1968 en adelante, la estrategia se orienta a la emigración —como muestra el Cuadro 5—[10]. Y en los restantes casos las estrategias se articulan "públicamente" a través de diverso tipo de mediaciones en el sistema político: como veremos más adelante, este punto es crítico en la explicación de los procesos de cambio político y, particularmente, en el cambio de las pautas de legitimidad[11].

CUADRO 3

EVOLUCION DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD EN EL URUGUAY

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1957	47.6	74.5	20.9
1963	48.6	73.6	24.0
1975	51.2	74.7	29.2
1982	54.7	s/d	s/d

Fuente: CIEDUR, con datos de la Dirección General de Estadística y Censos.

CUADRO 4

EVOLUCION DE LAS TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO

1945 - 1956	3.5
1956 - 1968	7.4
1968 - 1973	8.1
1973 - 1981	9.1
1981 - 1983	11.5

Fuente: RODRIGUEZ, BARBATO DE SILVA y MACADAR (1984).

(10) Un análisis empírico focalizado en sectores asalariados medios urbanos es el de LONGHI, A.: *"Estrategias de supervivencia de los sectores medios urbanos en Montevideo"*, Tesis de Maestría, FLACSO, Quito, 1983. Ib., CIEDUR, Montevideo, 1984 (mimeo).

(11) Un primer intento de tipificar estrategias alternativas en términos de su referencia familiar o clasista se realiza en AGUIAR, C.: *"Sobretrabajo..."*, cit. Consideramos que esta nueva formulación relativa a la dimensión público / privado es más rica y adecuada que lo anterior, y que permite conectar más adecuadamente el tema con las características del sistema político y su evolución.

8. Los últimos años de la década de los 60 y los primeros de los 70 perciben, de esta forma, los rasgos básicos de la desintegración del "país modelo", proceso que culmina en un conflicto político de largo aliento que llevará a la instauración de un régimen autoritario. Cuando a partir de 1974 ese régimen autoritario adopta como modelo de política económica, aunque en forma heterodoxa, los lineamientos básicos de un esquema neoliberal, con miras a instaurar un "intervencionismo reestructura-

CUADRO 5

ESTIMACION DEL NUMERO DE MIGRANTES POR AÑO (1963 - 1982)

	AÑO
1963	1.100
1964	1.200
1965	4.000
1966	5.900
1967	2.500
1968	7.700
1969	8.400
1970	18.500
1971	12.300
1972	18.000
1973	27.600
1974	62.400
1975	39.600
1976	35.400
1977	30.800
1978	21.700
1979	14.100
1980	9.100
1981	300
1982*	400

* La cifra corresponde al periodo enero-abril de 1982.

Fuente: AGUIAR (1983).

dor"[12], luego de un pequeño período de crecimiento, todos los indicadores presentados de desintegración societal alcanzarán sus topes.

III. LA CRISIS POLITICA

1. Las razones de la crisis política acelerada que desde 1958 en adelante sacude al Uruguay para culminar con la consolidación de un régimen autoritario de características peculiares, son seguramente múltiples, y aún queda buen margen para la controversia y la elucidación. Algunas de las causas, sin embargo, han sido razonablemente identificadas. En un contexto de una cultura política participante[13] y de una expansión de la participación política[14] y sindical[15] las causas que merecen mayor atención son las

(12) El término, y la idea, pertenecen a Jorge Notaro y Luis E. González Ferrer. Cfr. NOTARO, J. y GONZALEZ FERRER, L. E.: *"Alcances de una política estabilizadora heterodoxa: Uruguay 1974 - 1978"*, The Wilson Center, Washington, 1979.

(13) Hay muchas referencias. Ver especialmente BILES, R.E.: *"Patronage politics: electoral behavior in Uruguay"*, Tesis de Doctorado, The Johns Hopkins University, Baltimore, 1972. Del mismo autor: *"Political Participation in Urban Uruguay: Mixing Public and Private Ends"*, en BOOTH, J. y SELINGSON, M. (Eds.): *"Political Participation in Latin America"*, 2 vol., Holmes and Meier, New York, 1978. También, FILGUEIRA, C.: *"Participación política: un estudio del electorado"*, CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES, 2, Montevideo, 1972, y AGUIAR, C.: *"Elecciones uruguayas: un marco de análisis preliminar"*, CIEDUR, Montevideo, 1983 (mimeo).

(14) La evolución de la participación política puede analizarse en RAMA, G.: *"La democracia política"*, Enciclopedia Uruguaya, Editores Reunidos/ARCA, Montevideo, 1969. También en RAMA, G.: *"El ascenso de las clases medias"*, Enciclopedia Uruguaya, Editores Reunidos - ARCA, Montevideo, 1969. Más recientemente, AGUIAR, C.: *"Elecciones y partidos"*, URUGUAY HOY N.º 8, CIEDUR, Montevideo, 1984.

(15) El punto, particularmente poco estudiado, es analizado por COSSE, G.: *"Notas acerca de la clase obrera, la democracia y el autoritarismo en el caso uruguayo"*, CIEDUR, Montevideo, 1984 (mimeo). Un análisis clásico y crítico a la vez es el de ERRANDONEA, A. y COSTABILE, D.: *"Sindicato y sociedad en el Uruguay"*, Montevideo, 1969.

particularidades del sistema de partidos[16], el desplazamiento de las pautas de legitimidad y la incapacidad "representacional" del Estado. La interacción de estos cuatro grandes factores determinó el surgimiento de una dualidad de "tiempos" y de escenas políticas[17] entre las instancias electorales y las instancias interelectorales, que —a su vez— incidió en la profundización de la pérdida de capacidad hegemónica de las clases tradicionalmente dirigentes, en el surgimiento de un "clima de amenaza" a las pautas tradicionales de propiedad y distribución del poder y en el desarrollo de un proceso acelerado de avanzado conflicto social, factores todos que sirvieron de contexto para el surgimiento y desarrollo de movimientos armados de izquierda, el crecimiento y la manifestación de actitudes autoritarias latentes en diversos sectores civiles y, finalmente, el protagonismo político de las Fuerzas Armadas. Conviene revisar sumariamente, al menos, los factores que hemos denominado "causas".

2. El régimen de partidos dominantes en el país, al menos hasta 1971, puede caracterizarse como un "bipartidismo fragmentario"[18]. La caracterización intenta rescatar el hecho real de que se trata efectivamente de un sistema bipartidista, y que, al mismo tiempo, se caracteriza por ciertos rasgos institucionales que favorecen la fragmentación de los dos grandes partidos, particularmente en las instancias de gobierno, pero también —causa y efecto—

(16) Actualmente el tema es estudiado fundamentalmente por Luis E. González Ferrer y Juan Rial. Pueden verse resultados anticipatorios en GONZALEZ FERRER, L. E.: *"Uruguay: una apertura inesperada"*, CIESU, EBO, Montevideo, 1984. GONZALEZ FERRER, L.E.: *"La apertura política uruguaya"*, Yale, New Haven, 1983; GONZALEZ FERRER, L. E.: *"The legitimation problems of Bureaucratic Authoritarian regimes: The Cases of Chile and Uruguay"*, Yale, New Haven (inédito); GONZALEZ FERRER, L.E.: *"Uruguay 1980-81: An Unexpected Opening"*, LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW 18:3 (1983); RIAL, J.: *"Notas sobre el sistema de partidos políticos en el Uruguay"*, CIESU, Montevideo, 1982; RIAL, J.: *"Los partidos políticos ante la transición democrática"*, CIESU., Montevideo, 1983; RIAL, J.: *"Los partidos políticos y la democracia en la coyuntura uruguaya"*, CIEDUR, Montevideo, 1984.

(17) Cfr. AGUIAR, C.: *"La doble escena"*, CIEDUR, Montevideo, 1984, (mimeo).

(18) La expresión se introduce —creo— en AGUIAR, C.: *"Elecciones uruguayas..."*, cit.

en las electorales. El sistema implica una base legal [19] que si no es condición suficiente al menos sí es condición necesaria de su subsistencia: cada partido puede tener diversos candidatos en los diferentes niveles de órganos a elegir, y al votarse al mismo tiempo por partido y por candidatos, se acumulan los votos de diferentes candidatos en el mismo lema o sublema y facilitan el surgimiento de "coaliciones" —en este caso, partidos— de fuerte heterogeneidad programática e ideológica. Los indicadores de la vigencia del sistema y de su resultante fragmentarizante se encuentran en los Cuadros 6, 7 y 8. Como puede observarse, en general los partidos tradicionales obtienen la inmensa mayoría de los votos, superando siempre el 80% si se incluyen los lemas temporariamente separados; desde 1958 en adelante, ningún partido obtiene mayoría absoluta; desde esa misma fecha, ningún sublema obtiene más del 30% de los votos totales y en ocasiones —como en 1966— ninguno obtiene tampoco la mayoría de su propio lema; en todas las elecciones desde 1954 en adelante cada partido tiene al menos tres candidaturas a la titularidad del Poder Ejecutivo; en casi todas, desde esa fecha, al menos dos de los tres candidatos, tienen más del 30% de los votos del partido; en general, en forma sistemática, tiende a aumentar regularmente el número de listas de diputados, y en muchas ocasiones la proporción de senadores pertenecientes al sublema mayoritario dentro de cada partido es apenas mayor al 50%. En esas condiciones es fácil entender que el sistema de partidos implique altos costos de decisión política. En la medida en que aumente el número de demandas y en que las demandas alternativas se caractericen por una mayor dispersión y conflictividad, los costos tienden a ser mayores y mayor aún la ineficiencia global del sistema.

No es posible pensar que el "bipartidismo fragmentario" haya

(19) Son particularmente escasos los análisis del marco legal que articula el sistema de partidos y el sistema electoral. La referencia clásica es PEREZ PEREZ, A.: *"La Ley de Lemas"*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1970. No deja de ser remarcable la inexistencia de una obra más moderna, que atienda a los aspectos introducidos en la legislación partidaria por la Constitución de 1967 —primero—, por el propio "proceso" —después— y finalmente por la Ley Fundamental N.º 2 y sus modificaciones legales y de hecho aunque ninguna de estas disposiciones afecta la esencia del sistema.

sido condición suficiente de la crisis política. No hay por qué pensar, tampoco, que fue una condición necesaria. Pero ciertamente se integró en forma relevante en el conjunto de causas que la determinaron.

CUADRO 6

EL SISTEMA "BIPARTIDISTA FRAGMENTARIO": INDICADORES DE DISTRIBUCION DE RESULTADOS ELECTORALES - (1942 - 1982)

AÑO	PORCENTAJE DE VOTOS EMITIDOS PARA LOS PARTIDOS TRADICIONALES		TOTALES PARTIDARIOS POR LEMA	
	(a)	(b)	Partido Colorado	Partido Nacional
1946	79.9	89.6	47.8	32.1
1950	81.5	91.1	52.6	30.9
1954	85.8	89.4	50.5	35.3
1958	87.4	87.4	37.7	49.7
1962	91.0	91.0	44.4	46.6
1966	89.8	89.8	49.4	40.4
1971	81.1	81.1	41.1	40.2
1982 (1)	91.0	91.0	41.8	49.2

Fuente: AGUIAR (1984)

(a) Sólo lemas, en sentido estricto.
(b) Incluye lemas temporariamente separados del lema mayor, *al que luego regresaron.*

(1) Elecciones internas de autoridades de los Partidos Políticos habilitados. El Frente Amplio se encontraba proscripto.

CUADRO 7

EL SISTEMA "BIPARTIDISTA FRAGMENTARIO" PROPORCION DE VOTOS EN LOS SUBLEMAS MAYORITARIOS EN CADA LEMA

AÑO	PARTIDO COLORADO: PORCENTAJE DE VOTOS DEL SUBLEMA MAS VOTADO		PARTIDO NACIONAL: PORCENTAJE DE VOTOS DEL SUBLEMA MAS VOTADO	
	(a) Sobre el total del lema	(b) Sobre el total de votos	(a) Sobre el total del lema	(b) Sobre el total de votos
1942	71.3	40.7	98.4 (1)	22.5 (1)
1946	59.8	28.6	98.9 (1)	31.7 (1)
1950	37.2	19.6	92.2 (1)	30.7 (1)
1954	57.3	29.0	51.9 (1)	18.3 (1)
1958	57.0	21.5	48.4	24.1
1962	53.2	23.7	58.1	27.0
1966	43.1	21.1	45.9	18.5
1971	55.7	22.8	65.7	26.4
1982	67.5	28.2		

(1) En los años 1942, 1946 y 1950, el Partido Nacional Independiente vota fuera del lema Partido Nacional. En 1954, el PNI se fragmenta y una porción del mismo se incorpora al lema Al mismo tiempo, en ese año se fragmenta el herrerismo, todo lo cual conlleva a la disminuoón muy significativa de su participación en el total del lema y en el país.

Fuente: AGUIAR (1984).

CUADRO 8

LA FRAGMENTACION INTERNA DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES

	1946	1950	1954	1958	1962	1966	1971
I. **PARTIDO COLORADO**							
• Candidaturas al Poder Ejecutivo	3	3	3	3	3	5	5
• Candidaturas al P.E. con más del 30% de los votos del Partido	1	2	2	2	2	2	2
• Número de listas de diputados	108	120	105	151	146	230	246
• % de senadores sublema mayor en el total del lema	60	71	59	58	57	38	54
II. **PARTIDO NACIONAL**							
• Candidaturas al Poder Ejecutivo	1 (2)	1 (2)	3 (4)	3	3	3	3
• Candidaturas al P.E. con más del 30% de los votos del Partido	1	1	2	2	2	2	1
• Número de listas de diputados	45 (85)	61 (129)	87 (110)	126	204	229	308
• % Senadores de sublema mayor en el total del lema	100 (77)	100 (83)	55 (50)	55	47	11	67

(1) Las cifras entre paréntesis incluyen al Partido Nacional Independiente.

FUENTE: AGUIAR (1984), con datos de Corte Electoral.

3. Estudiado sólo fragmentariamente, y a través de algunos de sus mecanismos, el fenómeno del desplazamiento de los sistemas de legitimidad parece haber jugado un rol decisivo en la determinación, la aceleración y las modalidades de la crisis política. Desde 1958 a 1973 se produjo un desplazamiento de las pautas de

legitimidad dominantes en el sistema político uruguayo: mientras en el Uruguay batllista tradicional la legitimidad se afirmó básicamente en valores de tipo democrático y racional legales[20], desde 1958 en adelante aparece una creciente incidencia de pautas de legitimidad retributiva[21]. Con certeza, este tipo de pautas de legitimidad siempre jugaron su rol en el sistema político uruguayo y probablemente deban jugarlo en cualquier sistema. Pero no fueron pautas dominantes[22]. Desde 1958 en adelante, en cambio, sí lo son y tienden a serlo en mayor medida: los titulares del poder y los aspirantes al mismo son crecientemente evaluados por su capacidad de "retribuír" demandas, lo que debe considerarse una forma específica pero no la única de manejarlas y aun de satisfacerlas. Esta creciente y generalizada demanda de retribución se explica por los diversos factores de crisis económica y social y las "estrategias de supervivencia" descriptas en el punto II, y su principal efecto es limitar la capacidad del gobierno para manejar las demandas a largo plazo y "obligar" a la oposición a "prometer" una mayor capacidad de retribución en términos de rapidez, generalidad y monto.

La legitimidad retributiva asume diversas formas y —desde el punto de vista de sus posibles discursos— puede caracterizarse a través de un continuo cuyos extremos aparecen claros: en un

(20) La afirmación sólo implica aceptar como válido el consenso generalizado que existe sobre el punto. Un análisis más cuidadoso, sin embargo, debiera evitar generalizar esa afirmación a los diversos segmentos del cuerpo electoral, que tradicionalmente fue un cuerpo "heterogéneo y segmentado".

(21) La idea de legitimidad retributiva está adoptada —y adaptada— de REAL DE AZUA, C.: *"Legitimidad, apoyo y poder político"*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1969.

(22) REAL DE AZUA, en la obra referida en la nota anterior, incluye a la legitimidad retributiva como un elemento central para explicar la génesis y las funciones del liderazgo del caudillo rural, tradicionalmente explicado en términos "carismáticos". Esa hipótesis en nuestra opinión, es extraordinariamente importante para explicar la formación del estado uruguayo: en el marco del proceso de modernización de la sociedad rural uruguaya, a fines del siglo pasado, los "caudillos" y —sobre todo— sus funciones fueron absorbidos por el aparato estatal a nivel local, lo que permitió consolidar una estructura de poder tradicional congruente con áreas de modernización productiva. Desde allí, el aparato estatal uruguayo es un aparato segmentado entre sus bases locales y su dimensión central.

extremo, la legitimidad retributiva "particularista"; en el otro, la legitimidad retributiva "sectorial" o "corporativa". Es variable la probabilidad de diversos actores, sectores o grupos de canalizar sus demandas por una u otra forma, y no necesariamente es contradictorio en el corto plazo el intento de compatibilizar ambos tipos de legitimidad. En hipótesis, en un contexto de desplazamiento de valores de legitimidad democrática el surgimiento de sistemas de legitimidad retributiva "particularista" tiende a adoptar discursos de "cinismo político" o a la configuración de marcos autoritarios en el sentido actitudinal[23]; en el caso de la legitimidad retributiva "sectorial" o "corporativa", en cambio, el discurso se articula en términos "ideológicos", eventualmente en forma de "proyectos" nacionales, que pueden aspirar a obtener "convertibilidad" política. En ambos casos, sin embargo, los dos efectos centrales del dominio de la legitimidad retributiva refieren a que, de hecho, implican diversas formas de apropiación privada del poder público —por una parte— y, a que imponen parámetros extremadamente rígidos a la acción del poder estatal que en un entorno de estancamiento económico y expansión de demandas de retribución se mueve inevitablemente en un encuadre de juego suma-cero.

El fenómeno de la legitimidad retributiva "particularista" ha sido estudiado desde tiempo atrás en términos de "clientelismo político"[24], y, dentro de las diversas modalidades que éste puede asumir, el análisis empírico se ha focalizado en el otorgamiento de cargos públicos y de pasividades —probablemente, dos de las formas de "clientelismo" más visibles y más fácilmente contabilizables. Con fines ilustrativos, el Cuadro 9 presenta una muestra del uso del aparato estatal como fuente de "clientelismo" en sus modalidades ocupacionales a mediados de la década de los 60': en los tres meses posteriores a su derrota electoral —antes de dejar el poder—, el Partido Nacional "incluye" en el aparato estatal una porción apreciable de presumibles seguidores, y, como contraparti-

(23) Ideas preliminares se encuentran en FILGUEIRA, C.: *"Burocracia y clientelas..."*, cit.

(24) Desde SOLARI, A.: *"Estudios..."*, cit., pasando por FILGUEIRA, C.: *"Burocracia..."*, cit., BILES, R.: *"Patronage..."* y otros autores.

da, en los nueve meses siguientes, el Partido Colorado, "replica" en forma consistente. Las Figuras 1 y 2 ilustran las fechas de ingreso de funcionarios públicos en dos de las empresas públicas que se consideran más "profesionalmente" administradas, y la constatación confirma la importancia de los períodos electorales. El Cuadro 10, finalmente, ilustra la expansión del sistema "clientelístico" en los últimos cincuenta años, a través de dos indicadores convencionales —la expansión del aparato estatal y del número de pasivos—, subrayando la importancia de su significación electoral: en 1969, entre pasivos y funcionarios públicos se totalizaba el 52.2% de votantes. Pero más que ilustrar el fenómeno importa comprender su génesis, sus funciones y sus características. En cuanto a su génesis, existe consenso en que el cumplimiento de funciones "no políticas" (25) por parte del sistema de partidos juega un rol esencial en la integración del conjunto de un sistema social caracterizado por la "estanqueidad intersectorial" (26) y en el que "los partidos precedieron a la nación" (27). Una vez instalado el sistema clientelístico, en etapas más avanzadas de desarrollo del país y particularmente luego de iniciada la desintegración del "país modelo", el mismo mecanismo jugó funciones integrativas básicas en términos de "absorción de tensiones" (28). En cualesquiera de sus fases, sin embargo, el sistema se caracterizó básicamente por su "funcionalidad" y su generalidad, y su capacidad de reforzar al

(25) El término fue introducido por SOLARI, A.: *"Estudios..."*, cit.

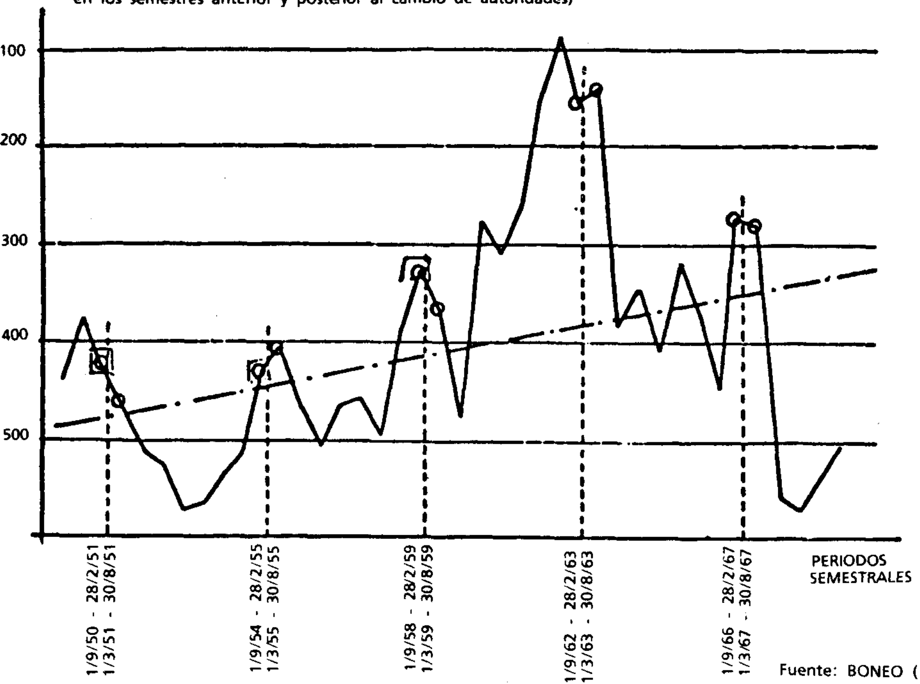
(26) El término es de GONZALEZ FERRER, L.E.: *"La transformación..."*. Refiere al fenómeno anotado desde tiempo atrás de que en el Uruguay los diversos sectores productivos no se articulan a través de transacciones en el mismo mercado de bienes sino a través de negociaciones en torno a las políticas públicas —particularmente las referidas al tipo de cambio, la política arancelaria, los subsidios y los precios relativos—. Cfr. INSTITUTO DE ECONOMIA: *"Un reajuste conservador"*, ESTUDIOS Y COYUNTURA, Universidad de la República, 1971. Un análisis que otorga particular importancia a esta "estanqueidad intersectorial": AGUIAR, C.: *"Notas sobre política y sociedad en el Uruguay (1946 - 1962)"*, CIEDUR, Montevideo, 1978. También, AGUIAR, C.: *"¿Estado aislado..."*, cit.

(27) La idea es de SOLARI, A.: *"El desarrollo social del Uruguay"*, Alfa. Montevideo, 1967.

(28) Cfr. FILGUEIRA, C.: *"Burocracia..."*. En el análisis del punto parece conveniente distinguir entre la génesis del sistema, las funciones cumplidas por el mismo en diversas etapas de desarrollo del país y los componentes disfuncionales que tienden a aparecer en las etapas más avanzadas. Sería ingenua una visión meramente negativa.

FIGURA 1:
Fechas de ingresos de funcionarios ocupados en ANCAP en 1969

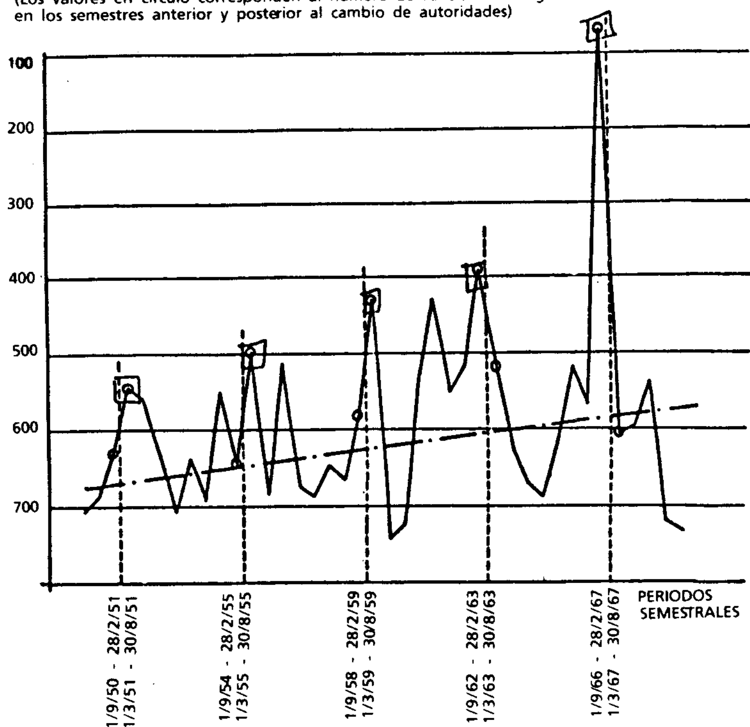
(Los valores en círculo corresponden al número de funcionarios ingresados en los semestres anterior y posterior al cambio de autoridades)



Fuente: BONEO (1972)

FIGURA 2:
Fechas de ingresos de funcionarios ocupados en UTE en 1969

(Los valores en círculo corresponden al número de funcionarios ingresados en los semestres anterior y posterior al cambio de autoridades)



Fuente: BONEO (1972)

sistema de partidos, cuya capacidad de subsistencia a largo plazo contribuye a explicar. Pero importa más señalar que, una vez instalado y generalizado, y, sobre todo, en sus fases de "reproducción ampliada" en el contexto de dominancia de las pautas de legitimidad retributiva, el juego del sistema "clientelístico" y la atención a las pautas de "legitimidad retributiva particularista" constituyen parámetros esenciales del cálculo político de los actores que aspiran a obtener o mantener el poder: aun cuando un actor "racional" puede percibir que, en el largo plazo, la persistencia del sistema es socialmente irracional, en el corto plazo la aceptación del mismo parece imponerse a cualquier cálculo "racional" del actor individual.

CUADRO 9

FUNCIONARIOS PUBLICOS INGRESADOS EN EL AÑO 1967

REPARTICION	TOTAL DE FUNCIONARIOS A AGOSTO 1969	INGRESADOS ENTRE ENERO Y FEBRERO DE 1967	INGRESADOS ENTRE MARZO Y DICIEMBRE DE 1967
Administración Central, Poder Judicial y Poder Legislativo	72.359	979	1.942
Entes de Enseñanza	40.387	135	1.904
Seguridad Social	5.808	611	26
Banco de Seguros	8.758	44	251
Empresas Públicas	55.406	744	1.563
Gobiernos Municipales	30.288	99	1.547
TOTAL	213.001	2.612	7.233

Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil 1er. Censo Nacional de Funcionarios Públicos (1969).

CUADRO 10

EL SISTEMA CLIENTELISTICO: INDICADORES DE EVOLUCION DEL NUMERO DE PASIVIDADES Y CARGOS PUBLICOS EN RELACION AL NUMERO DE VOTANTES (1930-1975)

	1930	1932	1936	1955	1961	1969
1. Miles de funcionarios públicos	30.0	52.0	57.5	166.4	193.7	213.0 (1)
2. Tasa de crecimiento anual respecto al período anterior (%)	—	11.4	1.8	6.5	2.5	1.1 (1)
3. Miles de pasividades (inc. jubilaciones)	48.1	—	73.3	196.7	278.0	429.7
4. Tasa de crecimiento anual respecto al período ant. (%)	—	—	5.5	6.0	6.5	6.1
5. % de func. en relación a votantes (2)	9.4	32.4	15.3	18.9	16.5	17.1
6. % de pasivos en relación a votantes (3)	15.5	s/d	19.5	22.4	27.6	34.9

(1) Los datos corresponden al primer Censo Nacional de Funcionarios Públicos, que no incluyen al personal de tropa. El Ministerio de Defensa Nacional sólo figura con funcionarios.

(2) Los datos corresponden al V Censo Nacional de Población y Vivienda e indican la ocupación principal. No figuran aquí todos aquellos casos para los cuales la función pública es su ocupación secundaria.

(3) Se toman las elecciones de 1930, 1932, 1954 y 1962. Las de 1932 registran menor participación por ser elecciones para el Consejo Nacional de Administración.

El "clientelismo" es, sin embargo, sólo la manifestación de un extremo del sistema de legitimidad "retributiva": su polo particularista. En el polo opuesto las demandas de retribución adquieren características sectoriales o corporativas[29] y se manifiestan en la

(29) Aquí la palabra "corporativas" se utiliza en un sentido limitado a la representación de intereses sectoriales y la demanda de políticas que los satisfagan. El otorgarle particular importancia a la existencia y ampliación de pautas de legitimidad corporativa no implica aceptar una interpretación de la ruptura del orden democrático explicable sólo en términos de "corporativismo", como parece aceptar claramente WEINSTEIN, M.: *"Uruguay: the politics of failure"*. Westport, Greenwood, 1975. Son esencialmente compartibles las observaciones de GILLESPIE, Ch.: *"The breakdown of Democracy in Uruguay: Alternative Political Models"* (inédito, de próxima edición por The Wilson Center).

articulación a través de organizaciones privadas más o menos visibles y mediante mecanismos más o menos informales. En hipótesis, desde 1958 a 1971 aumentó significativamente la capacidad de los diversos sectores para desarrollar organizaciones aptas de articular y canalizar demandas[30], probablemente aumentó el grado en el que los diversos sectores otorgaron legitimidad interna a dichas organizaciones y también aumentó la cantidad de "temas" en torno a los cuales se formularon demandas a través de mecanismos corporativos. En una sociedad caracterizada por su "estanqueidad intersectorial", en la que el Estado juega un rol decisivo en la distribución social de las retribuciones, el crecimiento de mecanismos de retribución a sectores y corporaciones asumió niveles especialmente significativos en la década de los 60. La conexión entre las devaluaciones y las necesidades objetivas de los ganaderos y del gran comercio exportador fue puesta de manifiesto tiempo atrás[31], y lo mismo se ha hecho respecto a la vinculación entre los incrementos del salario real[32], el valor real de las pasividades[33] y las elecciones. La figura 3 ilustra con claridad el impacto "objetivamente inflacionario"[34] del desarrollo de un sistema de legitimidad retributiva en el que se combinan retribuciones "particularistas" y "sectoriales".

4. El desencadenamiento de las fases finales de la crisis política entre 1958 y 1971 se vio facilitado, además, por la pérdida creciente de la capacidad representacional del Estado uruguayo[35].

(30) Cfr. BERENSON, W.: *"Group Politics in Uruguay: The Development, Political Activity and Effectiveness of Uruguayan Trade Associations"*, Tesis de Doctorado, Vanderbilt University, Nashville, 1975.

(31) Desde INSTITUTO DE ECONOMIA, *"El Proceso..."*, cit.

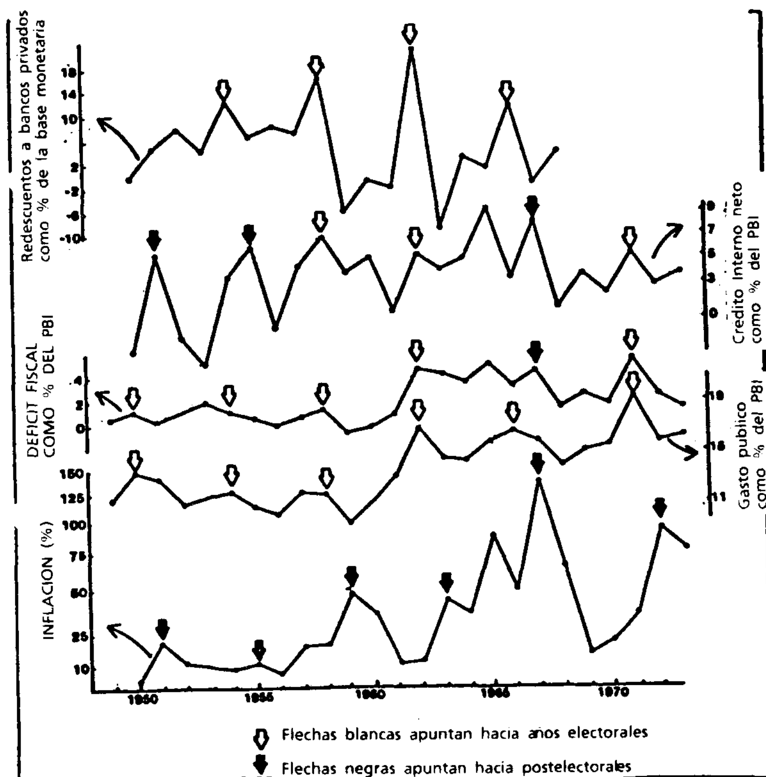
(32) Desde GONZALEZ FERRER, L.E.: *"La transformación..."*, cit.

(33) Cfr. RIAL, J.: *"Notas..."*, cit.

(34) El término es de NOTARO y GONZALEZ FERRER, L.E.: *"Alcances..."*, cit. Un análisis detallado y particularmente concluyente es el de DIAZ, R.: *"El ciclo político de la inflación uruguaya"*, BUSQUEDA, X, 124, enero 1982.

(35) El término "representacional" refiere aquí básicamente a procesos, demandas e intereses que operan "desde la sociedad hacia el aparato estatal". Como se ha mostrado, en general la teoría política generada en los países centrales y particularmente europeos es fuertemente "representacionalista". El análisis se toma de SCHWARTZMAN, S.: *"Representacao e Cooptacao Politica no Brasil"*, DADOS 7, 1970.

FIGURA 3:
Los efectos inflacionarios de las instancias electorales



Fuente: DIAZ (1982)

Como en la mayor parte de las sociedades dependientes la formación del Estado uruguayo precede a la consolidación de la estructura de clases y, aun, del conjunto de la sociedad nacional. En las etapas primeras de desarrollo del país, con toda claridad la apropiación del poder del Estado es el principal instrumento que asegura una participación en el excedente económico, y es desde el Estado donde se obtiene la regularización de la propiedad inmueble. La lucha faccional de caudillos y luego la organización de los partidos políticos refiere claramente a la posibilidad de acceder al poder estatal, y más particularmente a la titularidad de cargos públicos que permiten acceder o aseguran una porción del excedente. A fines del siglo XIX, cuando se produce el comienzo de la modernización rural y del desarrollo industrial, el Estado absorbe en su seno los restos del Uruguay "pastoril y caudillesco" que desaparece aparentemente de la escena histórica[36]. Así, se constituye un Estado que incorpora en su seno todos los "componentes tradicionales" desplazados del orden productivo, y que articula una estructura de poder local de tipo patrimonialista con una estructura centralizada algo más moderna. Pero el Estado "nace" con una significativa autonomía respecto a la estructura de clases, y los intereses específicos de los titulares del poder público integran inclusivamente cualquier "bloque de poder" viable.

Como se ha demostrado, el batllismo de principios de siglo supone y desarrolla en mayor medida esa "autonomía" del aparato estatal. Pero en la medida en que desarrolla un proyecto básicamente industrial y urbano, establece relaciones privilegiadas con las clases urbanas —la burguesía industrial, los obreros industriales, las capas medias ligadas al aparato estatal, los pequeños empresarios familiares urbanos, los empresarios familiares agrícolas que circundan el medio urbano y viven de sus mercados y subsidios, etc. Sin embargo, el batllismo no es "representante" de las capas urbanas o ligadas a la urbe: ciertamente, las expresa mejor

(36) Si este enfoque es correcto, y si la hipótesis someramente expuesta en la nota 22 es acertada, el batllismo puede probablemente considerarse un movimiento de tipo dual, en forma similar a como —en otro contexto— parece haberlo sido el peronismo. El batllismo articula, así, una alianza urbana "moderna" con un segmento rural tradicional, ligado al poder local y al aparato estatal local. Cfr. MORA Y ARAUJO, M. y LLORENTE, I., comp.: *"El voto peronista"*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1980.

que nadie, pero esto es así por una suerte de "afinidad electiva", que resume múltiples particularidades de determinación entre las que tienen un rol decisivo aquellos mecanismos expansivos que van desde el sistema político y desde el aparato estatal hacia la sociedad civil. La autonomía del aparato estatal es la condición de este movimiento.

Pero la autonomía original del aparato estatal es sólo una de las razones de su incapacidad representacional. En hipótesis, esta incapacidad tiende a aumentar con el tiempo y asume particular claridad desde fines de la década de los 50 y hasta principios de los 70, ciclo que puede interpretarse adecuadamente en el marco de un período que arranca en 1946. Visto en perspectiva, entre 1946 y 1962 puede advertirse la génesis y la quiebra de los dos últimos grandes proyectos políticos surgidos en la matriz del sistema de partidos tradicional y dotados de capacidad "representacional": el "neobatllismo" industrialista de Luis Batlle y el programa *ruralista* hecho visible por Benito Nardone. Desde la época ya lejana de batllistas y riveristas, nunca los partidos tradicionales habían estado tan cargados de consideraciones "ideológicas" que aspiraran a la organización del país, convirtiendo en intereses generales y "racional-legales" lo que en última instancia eran proyectos sectoriales o clasistas. Luis Batlle expresa[37] con claridad a la burguesía industrial, a las capas medias urbanas y al proletariado industrial urbano, más el importante número de servidores públicos incorporados a su amparo en el aparato estatal. En el campo del ruralismo, a la tradicional fuerza de los grupos representativos de los más grandes productores rurales se agrega ahora específicamente el peso de una masa electoral significativa reclutada entre pequeños y medianos productores y asalariados rurales, y apoyada en migrantes rurales que habían accedido al medio urbano en la post-guerra. Vehiculizados a través del Partido Nacional, estos sectores derrotan por primera vez en 93 años a un conglomerado de grupos urbanos en el que el sector obrero industrial y las capas medias ligadas al aparato estatal configuran un sector de apoyo decisivo.

(37) El término "expresa" siempre es equívoco, y no debiera sugerir aquí la idea de que todo el neobatllismo se explica unicamente por dimensiones "representacionalistas". Cfr. AGUIAR, C.: "*Notas sobre...*", cit.

El año 1959 se abre, así, con la expectativa de un gobierno "representante" de los cuantiosos, diversificados y hasta el momento postergados "intereses rurales". Pero si los datos electorales disponibles[38] muestran la incidencia efectiva de ciertos clivajes clasistas y sectoriales típicos en los momentos de surgimiento del gobierno ruralista, los cuatro años de su gestión ilustrarán claramente su dilución en las instancias de implementación de políticas públicas. En 1959 y 1960 el nuevo gobierno arremete con su política prorrural y opuesta al modelo de industrialización de "protección necesaria"[39] desarrollado hasta allí. En los principales documentos que pautan su política económica se afirma la voluntad de un retorno a la "inserción natural" del Uruguay en la división internacional del trabajo lo que —en los hechos— implica una propuesta radical de reconversión industrial. Liberalización del mercado de cambios, desmantelamiento gradual de toda la política de protección industrial, apoyo a los precios "realistas" del productor agropecuario, contención del gasto público, etc. En síntesis: la antítesis del "neobatllismo". Si este último era en buena medida un proyecto "representacional" de las bases industriales y urbanas afirmadas a partir de la redistribución de los excedentes agropecuarios, el nuevo proyecto implica también una dimensión "representacional", desmantelando el antiguo y afirmando estructuras agrarias intocadas.

Pero ya en 1960 se manifiestan los límites de cualquier política meramente "representacional" a partir del aparato estatal uruguayo. En 1962 es notorio el fracaso de la política de desmantelamiento industrial y el país entra en un caos económico y social sin precedentes en el siglo: se abre la crisis hegemónica de largo aliento, resultado de la incapacidad de las diversas clases de imponer un proyecto nacional estable. Para triunfar, en 1962, el Partido Nacional debe orientarse al desarrollo de alianzas de tipo diverso, alejándose de su anterior configuración "representacional". De hecho, el Estado uruguayo, conformado desde temprano en la historia como aparato autónomo y desarrollado en su inci-

(38) Cfr. AGUIAR, C.: "Notas...". Especialmente, además, COSSE, G.: *"Acerca de la democracia, el sistema político y la movilización social: el caso del ruralismo en el Uruguay"*, FLACSO, Quito, 1980.

(39) El término es del INSTITUTO DE ECONOMIA: *"El proceso..."*, op. cit.

dencia y en su tamaño en las diversas fases de la dominación batllista, no estaba en condiciones de servir como instrumento de una política "representacional" que afirmase un proyecto ruralizador. Por el contrario, cualquier política que quisiera afirmarse desde un gobierno con propósitos de continuidad debía agregar a cualquier interés "representacional" los propios intereses de continuidad y mantenimiento de los titulares de cargos públicos y de los beneficiarios de las principales políticas sociales que materializaban las llamadas "funciones secundarias" del Estado. Así, el proyecto inicialmente ruralista, en manos de ese Estado debía desdibujarse mediante el "respeto" a las legítimas demandas de los grupos industriales, urbanos y, especialmente, de la inmensa capa de sectores no productivos. Y de esta forma, la continuidad en el poder del Partido Nacional depende, esencialmente, de su disposición a abandonar su proyecto "representacional" original y recurrir intensivamente al uso de mecanismos de "cooptación" en el sistema urbano y en los sectores no productivos. Se manifestaba así la incidencia de un clivaje "político": el basado en las orientaciones de legitimidad —clientelístico/ideológico—, que determina esencialmente el campo de estrategias racionales a ejercer por una organización política cualquiera —civil o militar, de izquierda o de derecha— que aspire a mantener el poder estatal. El dilema entre "representar" o "cooptar", afirmar el carácter "representacional" original o diluirlo en los hechos, configura así un dilema básico del ejercicio del poder.

Los resultados de este "dilema" del ejercicio del poder se ven rapidamente. A poco de comenzada la aventura de gobierno, nuevamente comienza el "traslado" de excedentes del campo a la ciudad que, en 1959, se había pretendido abandonar para siempre. El "clientelismo" asume niveles desconocidos hasta entonces: los jubilados crecen un 44.9% desde 1958 a 1962. El aporte estatal crece aceleradamente. La peculiar contradicción de la sociedad uruguaya entre una primacia económica agraria y una primacía social y política urbana reaparecía nuevamente con fuerza singular, y mostraba que desde el Estado configurado al amparo del batllismo sólo podía aplicarse una política que reconociera el predominio de las demandas urbanas y no productivas. No era cuestión de "proyectos" sino de estructuras: la organización del poder determinaba la transacción con el mundo urbano, si no su

pura y simple representación.

Y así, quebrada la posibilidad de proyectos "representacionales", la década de los 60 es, claramente, el período en el que en mayor medida, se manifiesta en el país la incapacidad del aparato estatal para representar adecuadamente políticas de base clasista o sectorial. En el plano más abstracto, obviamente, el Estado es un Estado burgués en el sentido de que mantiene los límites estructurales de dominación de la burguesía. Pero en el plano más concreto, en la explicación de los procesos políticos reales, aquella abstracción sólo alcanza a explicar lo que no pasa; lo que ocurre realmente en términos de procesos políticos queda sin explicación. La estructura de clases, si se quiere, impone límites a las políticas públicas, pero no les otorga objetivos, configura restricciones de los proyectos políticos, pero no les asigna perfiles o estilos típicos. Si siempre existen "efectos" clasistas de cualquier política —discúlpese la obviedad—, y, aun, si muchas veces coinciden esos "efectos" con demandas explícitas articuladas desde sectores de clases, para el caso uruguayo, en el período en estudio, es un error interpretar esto en el sentido de un papel "instrumental" del Estado respecto a la política de clases. Por el contrario, desde 1958 a 1971 el Estado uruguayo se caracteriza por su imposibilidad de mantener políticas estables y a largo plazo al servicio de cualquier sector hegemónico: si hasta 1956, aproximadamente, puede ser efectivamente un tipo de Estado de compromiso que procede a "partir las diferencias" entre grupos en forma relativamente consensual, desde 1956 sólo podrá hacerlo como resultante de un conflicto cada vez más abierto. La inestabilidad de las políticas públicas y su recursividad, es, en definitiva, la manifestación más clara de la incapacidad "representacional" del Estado, y el incremento de esta incapacidad es resultante del creciente desplazamiento del sistema de legitimidad hacia pautas retributivo-particularistas o retributivo-corporativas, que son cada vez más difíciles de satisfacer en un contexto caracterizado por el estancamiento de la economía, aumento de las demandas e incremento de la fragmentación del sistema de partidos.

5. De este modo, el "bipartidismo fragmentario", el aumento de la legitimidad retributiva y la incapacidad "representacional"

del Estado se convierten, en un contexto de estancamiento económico y aumento de las demandas sociales, en la base a partir de la cual se desarrolla la crisis política.

Dos aspectos de ese desarrollo parecen particularmente importantes. En primer lugar, el desarrollo de un estilo de conflicto social en el que, en un contexto de expectativas de movilidad social estable y aun decreciente, se materializa una crecientemente acelerada pugna entre clases y sectores sociales que es percibida en términos de amenaza a las relaciones de dominio y propiedad, como puede observarse en el Cuadro 11. La relación entre los tres factores parece tipificar fuertemente la crisis política y su forma de resolución, en términos relativamente similares en algunos aspectos críticos a los verificados en otros países latinoamericanos. En segundo lugar, el hecho de que, desde fines de los 50 hasta la propia instauración del autoritarismo, el proceso político se constituya en base a una dualidad de tiempos y "escenas", en la que tiempos "electorales" alternan con tiempos "interelectorales", caracterizados por la predominancia de clivajes diversos y diferentes escenas políticas.

CUADRO 11

LOS "ESCENARIOS" POLITICOS DE 1959 A 1979 [1]

	"Coerción"	"Pugna"	"Expectativas"	"Amenaza"
1959 - 1960	.07	.33	.46	.41
1961 - 1962	.03	.40	.51	.47
1963 - 1964	.07	.48	.57	.52
1965 - 1966	.11	.60	.59	.59
1967 - 1968	.32	.75	.55	.76
1969 - 1970	.50	.83	.52	.83
1971	.53	.95	.68	100
1972 - 1973	.76	.90	.45	.73
1974 - 1975	.91	.41	.29	.33
1976 - 1977	.91	.16	.29	.07
1978 - 1979	.85	.13	.39	.01

(1) Se trata de estimaciones subjetivas normalizadas de veinte "expertos".

Fuente: AGUIAR, 1980b.

La problemática de la "doble escena" adquiere una prevalencia particular. Como hemos sugerido, el desarrollo de la crisis política crecientemente generalizada se basa en un juego complejo de diversos clivajes[40], cuya relevancia no es idéntica en diversos momentos, escenas y niveles del sistema y procesos políticos. Los clivajes de tipo clasista o sectorial son los dominantes en las escenas políticas de los tiempos interelectorales a nivel nacional, mientras pierden significativamente incidencia en los niveles locales y en las escenas políticas en las que adquiere prevalencia la organización institucional del estado o la titularidad de los cargos públicos. El creciente "desfasaje" entre ambos tipos de sistema cliváticos, tiempos y escenas políticas implica un desfasaje adicional entre los procesos y mecanismos que adjudican la titularidad del poder público y aquellos que determinan la aceptabilidad de las políticas públicas. Mientras las instancias electorales tienen un rol específico en la selección del personal político y en la distribución del poder institucional, los períodos interelectorales —períodos de gobierno— tienen un rol central en la adopción y estabilidad de políticas públicas. La incongruencia entre ambos momentos se agrega, así, a las demás causas indicadas para la crisis política, generando una doble ilegitimidad que pone en jaque la estabilidad del conjunto del sistema: por la izquierda, la inconvertibilidad electoral de las adhesiones de tipo clasista, justifica el cuestionamiento de la propia vía electoral como mecanismo de satisfacción de la "pugna", de canalización de las expectativas de movilidad social y de retribución corporativa; por la derecha, la creciente pugna manifiesta en los períodos interelectorales, visualizada en términos de amenaza para las condiciones de dominio y propiedad, ilegítima la propia pugna y abre las bases de invocación de las mayorías silenciosas, que se expresan electoralmente pero que aparecen inmóviles en los períodos de gobierno.

6. Conviene aquí recapitular, para poder avanzar luego.

Según hemos anotado, es posible sostener que la instauración del régimen autoritario en el Uruguay se relacionó con una multi-

(40) Un análisis detallado del problema, AGUIAR, C.: *"Clivajes sociales y comportamiento político en el Uruguay"*, CIEDUR, Montevideo, 1984 (mimeo).

plicidad de problemas estructurales interconectados. Sin perjuicio de que puedan indentificarse otros, combinarse algunos de ellos en un análisis integrativo [41], o descomponerse en dimensiones más precisas, según nuestro enfoque existen al menos nueve factores significativos que tuvieron particular incidencia en el desenlace autoritario:

a) El estancamiento a largo plazo de la economía, donde adquieren particular importancia el estancamiento a largo plazo de las oportunidades de inversión productiva y la correlativa incapacidad de expandir el empleo.

b) La devaluación del trabajo como respuesta estructural y a largo plazo.

c) El incremento de formas "patológicas" de expansión de la oferta de fuerza de trabajo como forma de mantener el nivel de consumo doméstico: sobretrabajo, aumento de la fuerza de trabajo secundaria, postergación de la edad de retiro laboral, incorporación más temprana al mercado de empleo, etc.

d) Devaluación de la educación en un contexto de expansión de demandas sociales insatisfechas.

e) Aumento estructural del nivel de desempleo, imputable a la interacción del estancamiento productivo y el aumento "patológico" de la oferta de fuerza de trabajo.

f) Resultante desintegración societal, con el consiguiente desarrollo de tensiones anómicas propensas a canalizaciones alternativas: alta y creciente predisposición migratoria, emigración efectiva, incremento del autoritarismo actitudinal y expansión de la participación política de signos diversos (polarización).

g) Fragmentación creciente del sistema de "bipartidismo fragmentario" e incremento de la indecisión política.

h) Crecimiento acelerado de las pautas de legitimidad retributiva, particularista o corporativa, y expansión de un sistema

(41) Tal marco integrativo probablemente implicará una referencia amplia a la problemática de la crisis de hegemonía, como marco más general en el que insertar esta discusión. Aceptar ese marco general —obviamente determinante— hubiera llevado y llevaría a una consideración bastante más alejada del enfoque "cercano a los hechos" que hemos intentado darle a este trabajo. Pero importa subrayar que estos hechos son en alguna medida síntoma y en otra medida efectos de una incapacidad hegemónica de las diversas clases, fracciones y grupos que en la sociedad uruguaya pueden potencialmente aspirar a un rol de dirección.

autosustentado de clientelismo —por un lado— y recursividad de las políticas públicas.

i) Decremento de la capacidad representacional del Estado.

El grado en el que los factores antedichos contribuyeron al proceso de afirmación y construcción de un proyecto autoritario es seguramente diverso y no ha sido explorado. El grado en el que fueron socialmente percibidos es también variable: en alguna medida, por cierto, todos ellos forman "fragmentos" de diversas configuraciones vigentes en la "conciencia social", pero seguramente no en términos integrados ni causales. La "conciencia social", por el contrario, estuvo más atenta a las formas y manifestaciones explícitas del proceso político y social, donde cuatro rasgos básicos adquieren especial visibilidad:

a) Desarrollo de la pugna y el conflicto social, en grados crecientes de inclusividad, generalidad y antagonismo.

b) Percepción creciente de la pugna como amenaza a las relaciones de dominio y propiedad.

c) Cuestionamiento de la legitimidad del sistema electoral por parte de diversos grupos —particularmente las organizaciones armadas de izquierda, aunque no sólo ellas—, como resultante de la "doble escena".

d) Cuestionamiento de la legitimidad del libre juego democrático por parte de diversos grupos —civiles y militares, aunque con creciente generalidad entre los militares—, como resultante alternativo de la misma "doble escena".

Es una hipótesis principal de este trabajo el que, en el largo plazo, el éxito del proceso de apertura y democratización del Uruguay depende básicamente de la capacidad de superar, remover o manejar los nueve factores "causales" antes señalados. Sin embargo, en el corto plazo, la viabilidad de la apertura depende en mayor medida de la obtención de acuerdos políticos que faciliten la reinstauración del orden civil y desmonten en forma legitimada los restos del orden autoritario[42], y la viabilidad de esos

(42) Un análisis particularmente sugerente sobre el punto es el de Horacio Martorelli. Cfr. MARTORELLI, H.: "*La maquinaria de la dictadura en la transición democrática del Uruguay*", CIEDUR, Montevideo, 1984 (mimeo).

acuerdos depende a su vez de la capacidad de las diversas fuerzas políticas en pugna para evitar "refrescar la memoria" del proceso que llevó al descaecimiento del orden democrático. Los cuatro rasgos anotados, que caracterizaron las manifestaciones más explícitas del proceso político y social que precedió al autoritarismo, fueron meramente un "epifenómeno" de los procesos estructurales analizados con anterioridad; sin embargo, configuraron en buena parte la conciencia social del período y en buena medida constituyen actualmente la memoria colectiva. En hipótesis, en el actual juego político electoral, resultará triunfador quien garantice en mayor medida que esos rasgos epifenoménicos no se manifestarán nuevamente en el futuro. A largo plazo, sin embargo, el orden democrático sólo podrá ser asegurado por quien sea capaz de remover los obstáculos estructurales. Si uno y otro quien son la misma coalición política, y cuáles son las condiciones para que lo sea, nos lleva directamente al problema de la apertura y de los escenarios.

IV. TRES HIPOTESIS SOBRE LA APERTURA DEMOCRATICA

1. No existe consenso entre los diversos actores políticos sobre las razones de la apertura democrática. Mientras en el ámbito académico tiende a verse como una apertura "otorgada", en el sentido más o menos weberiano del término[43], en el ámbito político se juzga en general como un resultante directo de la oposición: la oposición internacional, los valores tradicionalmente democráticos de la sociedad uruguaya, la "lucha de la clase obrera y el pueblo", etc. Con los matices del caso, tendemos a acercarnos a las interpretaciones dominantes en el ámbito académico[44], pero

(43) Esto es, producida por un acto en el que juega un rol significativo el titular del poder. En un extremo se le imputaría iniciativa. Admitido que el titular del poder, justamente, tiene el poder, en el mínimo se le admitiría aquiescencia. En referencias algo diversas pero no necesariamente opuestas, se ha hablado de apertura "inesperada" —Cfr. GONZALEZ FERRER, L.E.: *"Uruguay 1980 - 1981..."*, cit.— y de una apertura "provocada" —Cfr. RIAL, J.: *"Los partidos políticos y la democracia.."* cit.—. Al utilizar el término "otorgada" no queremos decir, en absoluto, que la salida resultante en los hechos sea la inicialmente buscada o deseada por los titulares del poder.

(44) Las referencias son, nuevamente, GONZALEZ FERRER, L.E. *"Uru-*

conviene verlo con más detalle. En cualquier caso, nuestras tres hipótesis básicas —que no aspiran a proporcionar un análisis exhaustivo del tema, y que sólo reivindican el derecho a ser incluidas con un rango jerárquico en cualquier explicación— tienen poco que ver con las acciones de la oposición, al menos en dos de ellas.

2. El elemento central que caracteriza al proceso autoritario es su incapacidad para resolver problemas estructurales: los nueve problemas indicados en el capítulo anterior como bases estructurales del descaecimiento democrático permanecen vigentes y, aún, agravados. El gobierno militar no pudo generar un proceso de crecimiento de la economía salvo por períodos breves, aceleró significativamente la devaluación del valor del trabajo actual y también del trabajo pasado, enfrentó un crecimiento acelerado de la oferta de fuerza de trabajo en sus manifestaciones más "patológicas", restringió la expansión educativa pero —al hacerlo— contribuyó a la expansión de demandas sociales insatisfechas, permitió que el desempleo alcanzara niveles no conocidos en la historia del país, restringió la participación política pero no sólo toleró sino probablemente estimuló(45) un proceso de emigración de características inéditas, desarrolló en un grado no conocido las pautas de legitimidad retributiva bajo manifestaciones particularistas o corporativas(46) y perdió progresivamente todo potencial representacional al punto de finalizar sin el apoyo de ninguna fracción atendible de cualquier clase o sector, con la excepción de segmentos específicos del capital financiero(47). Ciertamente, obtuvo condi-

guay 1980 - 1981...", cit., RIAL, J.: *"Los partidos políticos y la democracia...",* cit. Con un enfoque más prospectivo, FILGUEIRA, C.: *"Restauración o cambio: el dilema de la democracia en el Uruguay",* CIESU, Montevideo, 1984.

(45) Cfr. AGUIAR, C.: *"Uruguay: país de emigración",* CIEDUR/EBO, Montevideo, 1982. También, AGUIAR C. y NOTARO, J.: *"Los efectos de las migraciones internacionales en el mercado de empleo del país de origen: el caso uruguayo".* CIEDUR, Montevideo, 1983.

(46) Sobre el clientelismo en el período militar, Cfr. AGUIAR, C.: *"¿Estado aislado...",* cit. Sobre la relación entre los grupos de presión y el proceso cívico militar cfr. BERENSON, W.: *"Group politics...",* cit., y sobre todo HANDELMAN, H.: *"Economic Policy and Elite Pressures in Uruguay"* American University Field Staff Reports, South America N.º 27, 1979.

(47) El punto ha merecido especial atención, en la medida en que el sector financiero extranjero ha sido el principal beneficiario de la última

ciones inéditas para superar la ineficiencia decisoria del "bipartidismo fragmentario" pero —como veremos—, el régimen incrementó sistemáticamente a lo largo del tiempo sus dificultades decisionales y culminó restaurando el propio "bipartidismo fragmentario".

La principal hipótesis afirma que la apertura democrática refiere, centralmente, al profundo fracaso del autoritarismo para resolver los problemas estructurales planteados.

3. La segunda hipótesis tiene menor apoyo empírico y es, en mucho mayor medida, sólo una hipótesis.

En el ámbito académico existe razonable consenso en caracterizar a las Fuerzas Armadas uruguayas como "permeadas" en alguna medida por el talante tradicionalmente democrático de la cultura política dominante en el país. Si nuestras hipótesis sobre el desplazamiento de los sistemas de legitimidad son razonablemente ciertas, es poco probable que la cultura política dominante a fines de los 60 y principios de los 70 pudiera caracterizarse como "democrática" en el sentido en que puede calificarse a la cultura política del período batllista. Pero ciertamente, existen indicios numerosos que muestran que las Fuerzas Armadas uruguayas se comportaron en el período 1973-1984 en una forma diferente, por ejemplo, a sus similares argentinas y chilenas, y todos esos indicios se refieren a la aplicación de reglas formales, probablemente aceptadas en términos "racional-legales".

Pensamos, sin embargo, que más allá de esos indicios de consideración a las reglas de juego democráticas, existen otras razones de peso, que refieren a la "feudalización" del proceso de decisión militar.

fase del gobierno cívico-militar. Cfr., especialmente, NOTARO, J. *"La política económica..."*, cit. Más complejo es evaluar su poder político. En general, las interpretaciones marxistas más comunes le otorgan un rol decisivo en la articulación del poder en el régimen autoritario, pero en su lógica explicativa los argumentos son todos de tipo funcional: explicación ex-post, por los efectos. No existe ningún estudio serio que conecte al sector financiero en términos explicativos y genéticos con el surgimiento, consolidación y desarrollo del régimen autoritario. En definitiva, también se benefició del régimen una parte importante del sector turístico —y mucho más los turistas—; no es razonable suponer que el régimen sea una expresión de los turistas.

En el proceso de acceso al poder, las Fuerzas Armadas no debieron desarrollar un discurso legitimador de tipo "autoritario" o "militarista". Accedieron con un relativamente amplio apoyo civil y en un contexto dominado por demandas de "retribución". En el contexto de unas Fuerzas Armadas de amplia tradición "civilista", pudieron minimizar sus conflictos internos y maximizar sus apoyos externos con una doble promesa de "transitoriedad" y "programa". Por cierto que accedieron al poder dotados de componentes ideológicos anticomunistas y conservadores, pero no hubieran podido hacerlo basadas únicamente en ellos [48]. El compromiso de "transitoriedad" determinó, así, una base de legitimidad, real o invocada, que determinó el juego interno y externo de las Fuerzas Armadas, y que, en su seno, favoreció las posibilidades de acceso a la titularidad del mando y el desarrollo de la propia carrera militar.

Una vez en el poder, las Fuerzas Armadas sufrieron un creciente proceso de "feudalización". La distribución de los beneficios del poder se realizó cada vez entre un número mayor de generales y coroneles, y lo mismo ocurrió en cuanto a la participación en las decisiones: aun cuando externamente las Fuerzas Armadas obtuvieron "óptimas" condiciones de decisión, internamente avanzaron hacia niveles crecientes de "fragmentarización" que incrementó el costo de las decisiones y dificultó la formación de coaliciones internas. La propia "feudalización" determinó estructuralmente la necesidad de hacer públicos proyectos, cronogramas e intenciones, como forma de estabilizar decisiones eventualmente inestables en el ámbito de la propia institución militar.

Y fue este contexto de "feudalización" creciente el que impidió que proyectos efectivamente "militaristas" o "autoritarios" en términos ideológicos pudieran afirmarse y generalizarse al conjunto de la institución militar. El riesgo de intentar romper el compromiso inicial de "transitoriedad" o cualquiera de los compromisos posteriormente asumidos tendió a aumentar con el tiempo, y, no precisamente por compartir una cultura política democrática, impi-

(48) De acuerdo a la interpretación oficial de las Fuerzas Armadas, ellas fueron "convocadas" por el legítimo poder civil, y luego lo desplazaron cuando éste intentó fundar un orden autoritario definitivo. Un análisis del proceso de militarización del Estado es el de AMARILLO, M.: "*El proceso de militarización del Estado en Uruguay*", Tesis de Maestría, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

dió a cualquier facción militar ensayar cualquier intento serio de apartarse de sus propias reglas de juego [49].

La segunda hipótesis, entonces, afirma que la forma particular de acceso al poder de las Fuerzas Armadas determinó el surgimiento de un sistema de "pactos" y legitimidad que, en un contexto de "feudalización" creciente, inhibió los intentos "continuistas" y el desarrollo de ideologías militaristas de cualquier facción militar específica.

4. La tercer hipótesis afirma que las Fuerzas Armadas perdieron en forma acelerada capacidad de satisfacer las demandas de legitimidad retributiva de diverso tipo, en base a las cuales accedieron al poder y que contribuyeron a desarrollar.

Como debe resultar obvio, el fracaso del régimen militar en resolver los problemas estructurales planteados está en la base de su pérdida de capacidad de retribución particularista o sectorial. Pero a esto debe agregarse el fenómeno particular del fracaso adicional y estrepitoso del modelo de política económica aplicado desde 1978 en adelante [50]. Este fracaso llevó a un grado desconocido hasta entonces la imposibilidad de "retribuir", mientras aumentó también en forma significativa las demandas de retribución. Pero el hecho de que el fracaso se materializara en un período de recesión de la economía internacional, y que agregara a esta recesión sus propios efectos, le otorgó al fenómeno un significado particular.

5. En términos económicos, la manifestación final de la suma de fracasos del régimen militar se materializa en la deuda externa [51]. En términos políticos, sin embargo, se materializa en el crecimiento de la oposición interna y en el éxito de la oposición internacional.

Es particularmente difícil evaluar la incidencia de la oposición internacional en la evolución del régimen autoritario. Claramente, desde 1980 en adelante, en un contexto de creciente fracaso

(49) En hipótesis, la feudalización implicó una creciente "equalización" del poder entre regiones militares, armas, divisiones y demás reparticiones de las Fuerzas Armadas, y la pérdida de peso relativa de las regiones, armas y divisiones tradicionalmente jerárquicas.

(50) Cfr. NOTARO, J.: *"La política económica..."*, cit.

(51) Cfr. CALLOIA, F., et al.: *"La deuda externa y la crisis uruguaya"*, CIEDUR/EBO, Montevideo, 1984.

aislamiento [54] del gobierno actual como efectos y, más propiamente, manifestaciones de la apertura.

V. DESENLACES Y ESCENARIOS

1. El partido que acceda al gobierno en marzo de 1985 encontrará frente a sí los mismos problemas estructurales, que en su momento, abrieron el paso para el desarrollo del autoritarismo y la posterior instauración del "proceso cívico-militar".

Más precisamente: encontrará los mismos problemas, pero particularmente agravados en su importancia, y con un entorno exterior particularmente restrictivo en cuanto a sus soluciones.

Del entorno importa subrayar tres aspectos diversos, que simplemente anotamos sin profundizar en su análisis. El punto que en el corto plazo merece más atención es, claramente, la deuda externa del país, que asume niveles desconocidos [55]. Pero seguramente existen otras dos condiciones de contorno, íntimamente relacionadas, menos conocidas y seguramente de mayor significación a largo plazo. La primera es la reestructuración del espacio urbano y la división del trabajo en el área platense —incluyendo aquí todos los países integrantes de la Cuenca del Plata—, que probablemente determinará una presión exógena para la expansión de las demandas sociales y para el aumento de la predisposición migratoria de los uruguayos. La segunda refiere a la inserción interna-

(54) El aislamiento es, obviamente político. Pero en una dimensión más general debe imputarse a su incapacidad estructural de retribuír cualquier apoyo político, en el sentido estricto de la legitimidad retributiva. Específicamente, parece claro que los grupos orientados por pautas de legitimidad retributiva de tipo corporativo no pueden ser ya retribuídos en forma alguna. Cfr. RODRIGUEZ, O., BARBATO DE SILVA, C. y MACADAR, L.: *"Uruguay: la crisis y el problema nacional"*, CINVE. Montevideo, 1984.

(55) De acuerdo a la información disponible en octubre de 1984 las amortizaciones e intereses de la deuda externa equivaldrán en 1985 al 65.4% del valor previsto de las exportaciones, y sólo los intereses devengados corresponderán al 34.6% de ese valor. El monto de los intereses de la deuda externa constituye el 8% del producto social estimado en base al PBI de 1983, lo que implica que, de pagarse efectivamente los intereses, la tasa de ahorro de la economía no alcanzará para cubrir las necesidades de reposición del capital desgastado. Cfr. RODRIGUEZ, O. et al., *"Uruguay: la crisis..."*, cit.

cional del país, punto crítico frente al cual han fracasado diversos intentos de reajuste (56) y cuya definición no aparece en absoluto clara (57). La deuda externa, la reestructuración del espacio regional platense y la reinserción internacional del país son, entonces, tres factores de entorno decisivos que determinan exógenamente al Uruguay y condicionan cualquier gestión de gobierno.

Pero las dificultades del entorno son sólo una parte del problema. Internamente, el nuevo gobierno encontrará todos los problemas estructurales clásicos decididamente agravados en su importancia. La producción no se encuentra simplemente estancada, sino en una fase agudamente recesiva, donde se presencian agudos síntomas de desinversión y fuga de capitales (58). La oferta de fuerza de trabajo asume niveles desconocidos y caracterizados por sus determinantes "patológicas". El nivel del desempleo se sitúa en los picos más altos registrados, aun sin considerar el "efecto del trabajador desalentado", mayor cuanto menor es la expectativa de encontrar empleo. El valor del trabajo alcanza su menor nivel en los últimos cincuenta años, y los ingresos reales de los asalariados probablemente se encuentran aún más bajo en la medida en que ha disminuido el número de horas trabajadas por trabajador ocupado en una porción importante del empleo urbano. Y a todo ello hay que agregar, además, el generalizado nivel de endeudamiento interno y falta de rentabilidad de una proporción muy significativa de empresas urbanas y agropecuarias, particularmente en el segmento de empresas familiares.

Es razonable, entonces, esperar, que el gobierno asuma el poder en un contexto caracterizado por altas tensiones estructurales anómicas y por fuertes demandas retributivas. Si tomamos como indicador de la presencia de tensiones anómicas el nivel de predisposición migratoria, el Cuadro 12 da una pauta: a mediados de 1984, un 20% de los montevideanos había pensado en emigrar a otro país, y ese porcentaje ascendía al 44% entre la población de 25 a 29 años, al 33% entre los obreros y jornaleros, al 55% entre los desocupados y al 23% entre la población con educación

(56) Cfr. RODRIGUEZ, O. et al.: *"Uruguay: la crisis..."*, cit.

(57) Existen hipótesis muy diversas sobre el punto, que cubren el conjunto del espectro de orientaciones económicas y políticas.

(58) Cfr. NOTARO, J.: *"La política económica..."*, cit.

CUADRO 12

PREDISPOSICION MIGRATORIA EN MONTEVIDEO (MAYO 1984)

	TOTAL	SI	NO
Población en general	100	20	80
Hombres	100	23	77
Mujeres	100	18	82
18 a 24 años	100	36	64
25 a 29 años	100	44	56
30 a 34 años	100	41	59
35 a 39 años	100	13	87
40 y más años	100	11	89
Profesionales	100	20	80
Gerentes	100	11	89
Vendedores	100	23	77
Obreros y jornaleros	100	33	67
Desocupados	100	55	45
Educación baja	100	17	83
Educación media	100	23	77
Educación alta	100	19	81
Jefe	100	24	76
Pareja	100	15	85
Hijo	100	26	74
Sin adhesión política	100	24	76
Partido Colorado	100	13	87
Partido Nacional	100	15	85
Frente Amplio	100	20	80

(1) "En los últimos años muchos uruguayos han emigrado al exterior en busca de trabajo, ¿Ud. ha pensado en la posibilidad de irse a vivir a otro país?".

Fuente: EQUIPOS Consultores Asociados.

media. Y si tomamos como indicador el grado de demandas retributivas el Cuadro 13 proporciona otra pauta: como puede observarse, las expectativas de la población refieren centralmente a la satisfacción de demandas sociales y sólo en forma secundaria a la consolidación democrática. La distribución de esas preferencias por estrato social y por nivel educativo muestra, además, que la

CUADRO 13

OPINIONES DE LOS ELECTORES MONTEVIDEANOS SOBRE LA PRINCIPAL TAREA DEL NUEVO GOBIERNO QUE ASUMA EN 1985 (1)

	TOTAL (2)	TOTAL (3)	Profesional	Obreros	Desocupados	Ingr. Bajo	Ingr. Medio	Ingr. Alto	Educ. Baja	Educ. Media	Educ. Alta
Crear fuentes de trabajo	62	26	14	24	39	33	25	11	33	24	17
Aumentar sueldos y salarios	46	17	14	25	11	25	13	9	23	16	7
Fortalecer la democracia	38	17	21	18	22	14	15	24	13	15	25
Reestructurar la economía	32	17	28	7	17	7	21	33	8	20	27
Garantizar paz, orden y seguridad	31	8	9	5	–	9	6	9	10	6	9
Liberar presos políticos	30	5	7	4	–	2	8	5	4	5	7
Mejorar atención a la salud	24	3		4	11	4	4	2	4	4	2
Mejorar la educación	16	3	7	5	–	3	3	5	1	5	3
Repatriar uruguayos del exterior	8	2		2	–	2	2	–	2	2	1
Eliminar el comunismo	4	1	–	4	–	–	3	–	1	1	1
Proteger la propiedad privada	2	–	–		–	–	–	–	–	1	–
Otros, no contesta	7	1	–	2	–	1	–	2	2	1	1
TOTAL	–	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(1) "¿Cuáles, a su juicio, deberán ser las principales tareas del gobierno que asume en 1985? Por favor, elija la más importante... la siguiente... y la siguiente". (N. de R.: el encuestador entrega una tarjeta al entrevistado y le lee las alternativas. Se dispone de tarjetas con órdenes aleatorios).

(2) % que menciona cada tarea entre las tres primeras.

(3) % que menciona cada tarea como la principal.

Fuente: EQUIPOS Consultores Asociados.

"demanda por democracia" adquiere fuerza en los estratos medios y altos y en la población de mayor educación relativa, pero que la mayoría de la población y sobre todo los estratos bajos evaluarán al gobierno por su capacidad retributiva. Que esta demanda de retribución y esta evaluación se canalicen en forma "particularista" o "corporativa" es un punto abierto. Pero en todo caso parece claro que el nuevo gobierno deberá "retribuir".

2. La hipótesis principal de este capítulo es que para enfrentar los problemas estructurales básicos, para manejar adecuadamente el nivel de demandas sociales y para evitar "refrescar la memoria colectiva" en relación al proceso de conflicto social que desembocó en el autoritarismo, el nuevo gobierno deberá operar básicamente con variables políticas: el sistema de partidos, las pautas de legitimidad y la capacidad "representacional" del Estado. Una segunda hipótesis sugiere que, para poder hacerlo, el gobierno debe proceder en tres fases: primeramente un pacto político —técnicamente, entre élites políticas—; en segundo lugar, un pacto social limitado en el sistema urbano industrial —propiamente, entre los trabajadores organizados y los empresarios; en tercer lugar, un pacto social amplio a nivel nacional, que incluya al conjunto del sector agropecuario. La forma de manejar esas variables políticas y la manera de resolver los pactos indicados permitirá caracterizar dos desenlaces posibles, ambos democráticos aun cuando diversos en su "contenido social". El fracaso en manejar las variables políticas conllevará alternativamente a otros dos desenlaces: el retorno del autoritarismo conservador, bajo nuevas formas, o el eventual interregno de un momento de intención socialista, que probablemente lleve finalmente a otro retorno del autoritarismo conservador.

3. Una mirada superficial de los acontecimientos políticos revela "novedades" en el sistema de partidos. La más significativa refiere a que —más allá del resultado electoral—, la dinámica política implica la presencia protagónica de un tercer "partido": la coalición frenteamplista. Pero otras tres "novedades" deben anotarse: la pérdida de significación del liderazgo político conservador, el surgimiento de liderazgos unificados y fuertes en los dos partidos tradicionales y el aumento de la importancia de la discusión programática en el seno de los mismos. Estos tres factores sugeri-

rían la posibilidad de la reversión del proceso de "fragmentarización".

Parece claro que un prerrequisito de la consolidación democrática es la minimización de los costos de decisión y la maximización de la "irrecursividad" de las decisiones. En un contexto de "bipartidismo fragmentario" y de fragmentarización creciente, como vimos, ambos prerrequisitos son difícilmente resolubles. Por lo que el gobierno debe resolver el problema del sistema de partidos, controlando los procesos de fragmentarización, de forma de aumentar su eficiencia decisoria y la estabilidad de sus decisiones. Los fenómenos indicados permitirían pensar en que le será más fácil que antes. Pero puede pensarse que esos fenómenos son sólo superficiales, y se caracterizan por su transitoriedad: obedecen a las reglas de un momento de oposición, en el que, al quedar fuera de las posibilidades partidarias proceder a retribuir de acuerdo a la modalidad particularista tradicional —clientelismo—, deben orientarse al "mercado" de la retribución corporativa y a articular el conjunto de las retribuciones en un programa de gobierno. Y en ese caso, una vez en el poder, los partidos iniciarían nuevamente su proceso de fragmentarización (59).

En un contexto de tres partidos, por cierto, el partido de gobierno tiene un "seguro" frente a la fragmentación, que es la inclusión de un segundo partido en la gestión gubernamental. Pero esto lleva más allá, hacia la problemática de la concertación.

4. El gobierno debe manejar las pautas de legitimidad, en el marco de sus posibilidades. Y aquí se abren tres vías, no necesariamente contradictorias: en primer lugar, procurar incrementar la importancia asignada a las pautas de legitimidad "no retributivas" —"democráticas", "racional-legales", "tradicionales" o eventualmente "carismáticas"—; en segundo lugar, satisfacerlas —en grado variable en el tiempo y entre los diversos actores sociales—; en tercer lugar, reprimirlas.

(59) Ver especialmente RIAL, J.: *"Los partidos políticos y la democracia..."*, cit. Un análisis detallado del sistema electoral uruguayo y de su dinámica en un contexto de legitimidad retributiva probablemente mostraría que la fragmentarización es un resultado socialmente irracional de una suma de decisiones que aparecen como racionales para cada actor político individualmente considerado. Cfr. AGUIAR, C.: *"Elecciones y partidos"*, cit.

Parece difícil que cualquier gobierno pueda optar en el corto o mediano plazo por reprimir las demandas retributivas. Es posible que utilice la represión de demandas como instrumento secundario, pero deberá controlar fuertemente el desarrollo de instrumentos represivos, especialmente si desea mantenerse en el poder a largo plazo y particularmente si se propone mantenerse en las reglas de juego democrático: en un sistema de partidos altamente competitivo, en un contexto de legitimidad retributiva dominante, el uso de instrumentos represivos arriesga seriamente las posibilidades de mantenerse en el poder en el mediano plazo, y, en el corto, las posibilidades de cortar los procesos de fragmentarización. Por lo cual, quedan sólo dos instrumentos básicos: la satisfacción de las demandas retributivas y el estímulo de pautas de legitimidad no retributivas. Cualquier gobierno deberá hacer ambas cosas, y aun cuando no pueda postergar la satisfacción de demandas, deberá otorgar importancia prioritaria al estímulo de pautas no retributivas.

Pero, sin duda, también deberá satisfacer las demandas sociales. Y aquí el problema crítico refiere a la distribución de las retribuciones entre los diversos actores sociales y a lo largo del tiempo, lo que lleva a la problemática de la denominada [60] "concertación". Como se ha observado [61], existen hoy oportunidades significativas para una efectiva concertación de demandas que permita una distribución relativamente consensual de las retribuciones entre los diversos actores y a lo largo del tiempo.

Los términos posibles de la concertación son, sin duda, múltiples, pero los problemas en juego relativamente limitados. Desde el ángulo empresarial, obviamente, los problemas son dos: propiedad y rentabilidad. Desde el ángulo de los trabajadores organizados, cinco: legitimidad política, autonomía sindical, empleo, salario real y nivel de vida. Desde el ángulo del conjunto de los trabaja-

(60) El término y sobre todo, su puesta en práctica, fueron introducidos por el Gral. Liber Seregni. Actualmente la concertación se canaliza formalmente a través de la denominada Concertación Nacional Programática, con representación de los partidos y los más diversos sectores sociales organizados.

(61) Sobre todo, NOTARO, J.: *"La política económica..."*, cit. También COURIEL, A. y RODRIGUEZ, O.: *"Concertación y relaciones de dependencia: algunas notas sobre el caso uruguayo"*, CINVE, Montevideo, 1984.

dores no organizados, tan sólo los últimos tres. Y desde el punto de vista de los actores políticos implicados también tres: legitimidad política, oportunidades de acceso al poder para los que no lo tienen y oportunidades de mantenerse en el poder para los que lo tienen. De la negociación de los tres conjuntos de actores surgirá una pauta de concertación de demandas que se caracterizará por cierto "contenido social" que, a su vez, definirá centralmente el carácter social del orden democrático. Como es bastante obvio, un resultado que favorezca la propiedad y la rentabilidad, en desmedro de la legitimidad política y la autonomía sindical de los trabajadores organizados —por una parte—, y del empleo, los ingresos reales y el nivel de vida del conjunto de los trabajadores implicará un "contenido social" diverso a otro resultado que penalice las primeras y favorezca las últimas. Sin embargo, a mediano plazo, en un orden democrático el primer tipo de resultado aparece como menos probable que el segundo. Todo esto, sin embargo, depende del juego político, que no cabe analizar en este trabajo.

5. Finalmente, el gobierno debe actuar sobre la capacidad "representacional" del Estado, en un doble sentido: en un sentido simbólico, la capacidad "representacional" del Estado refiere centralmente a la poblemática de la integración del sistema político; en un sentido político, refiere además a su grado de "responsividad" a demandas sociales y a su capacidad de producir políticas públicas que las respondan.

Sería ingenuo pensar que la problemática "representacional" del Estado se resuelve sencillamente en la medida en que se obtiene éxito en la concertación. Como hemos mostrado sumariamente en el punto III, el fracaso "representacional" del Estado uruguayo refiere a su incapacidad de implementar establemente cualquier política, y es el resultado de un largo proceso de expansión del aparato estatal, originariamente de por sí autónomo y posteriormente "desmesurado" como resultante de las políticas retribucionistas "corporativas" y "particularistas".

Tres estrategias parecen formar parte esencial del programa de un gobierno que se proponga aumentar la "representacionalidad" del Estado. La primera y más obvia refiere al incremento de los canales de recepción de demandas y de comunicación entre el aparato estatal y los sectores sociales. La segunda implica una efectiva reforma del aparato estatal, tendiendo, a la par, a au-

mentar su capacidad de intervención y a disminuir su escala. La tercera, finalmente, implica la "societalización" de la resolución de problemas. Conviene indagar someramente las tres.

a. El incremento de los canales de comunicación entre el aparato estatal y los sectores sociales tiene un rol esencial en el aumento de la "responsividad" del Estado. Implica dos dimensiones diversas: por una parte, el desarrollo de componentes "corporativos" institucionalizados en el marco de la administración central; por otra, el reforzamiento de los roles integrativos y agregadores del parlamento.

b. La reforma del aparato estatal implica también dos dimensiones diversas: por la primera, se trata de fortalecer su capacidad de intervención efectiva en el desarrollo económico, social y político; por la segunda, se trata de asegurar que esa intervención se realice en términos crecientemente eficientes.

c. La "societalización" de la resolución de problemas, finalmente, implica un "fortalecimiento de la sociedad civil" (62), y supone "poner fuera" del aparato estatal todos aquellos problemas resolubles contractualmente en el campo de las relaciones sociales cotidianas y cuya resolución no afecte significativamente la distribución de las relaciones de poder, propiedad o nivel de vida.

El grado en el que un gobierno cualquiera pueda incrementar la "representacionalidad" del Estado en el doble sentido aludido dependerá, por cierto, del grado en que haya obtenido éxito en la concertación y de la medida en que haya logrado transformar el sistema de partidos. Aquí se sostiene, una vez más, la hipótesis que la pérdida de capacidad representacional del poder público en el Uruguay es un efecto de los fracasos tradicionales en resolver

(62) Las estrategias de "fortalecimiento de la sociedad civil" pueden ser múltiples, y el grado de su compatibilidad con el fortalecimiento de la democracia es seguramente variable. La estrategia del gobierno autoritario de otorgar un rol decisivo al mercado en la regulación de las relaciones sociales fue postulada por alguno de sus ideólogos como la base para permitir el desarrollo de una sociedad fuerte. Como es obvio, no fue compatible con la democracia, al menos en el contexto, momento y forma en que se implementó. Las variedades de autogestión son también formas de fortalecimiento de la sociedad civil, que implican recurrir en alguna medida a mecanismos de mercado y a trasladar los riesgos hacia diversos segmentos del sector privado. Tendemos a pensar que, en el caso uruguayo, son una condición de viabilidad de la democracia.

los problemas estructurales del país en general, y, más específicamente, del sistema de "bipartidismo fragmentario", su creciente fragmentarización, y el creciente desarrollo de pautas de legitimidad retributiva.

6. Pero también es posible prever el fracaso de la consolidación democrática. En el mismo marco de hipótesis aquí presentado, este fracaso sería básicamente el resultante de un fracaso político, y, específicamente, de las élites políticas a las que les ha correspondido la tarea.

En el corto plazo, el fracaso en la reforma del sistema de partidos llevaría en forma inevitable al fracaso de la concertación, y éste, a su vez, impediría el control de las demandas de retribución y el incremento de la capacidad "representacional" del Estado. En ese caso, con seguridad se volvería a un ciclo político que tendría superficialmente los mismos rasgos que el que ocupó el periodo 1958-1973: expectativas decrecientes de movilidad social, pugna, percepción de la pugna como amenaza, deslegitimación del sistema electoral por la izquierda y por la derecha, incremento de la protesta social y de la predisposición de intervención en nombre de la "mayoría silenciosa". El proceso de "feudalización" interna de la institución militar probablemente demorará su proceso de decisión, pero no lo impediría en forma definitiva. Y allí se abren otros desenlaces posibles.

Un desenlace posible, en ese caso, implica un autoritarismo conservador "de nuevo cuño": una alianza entre los sectores civiles conservadores —que, como vimos, carecen hoy de liderazgo político— y los sectores autoritarios más tradicionales. En la medida en que esta configuración carecería de capacidad de resolver los problemas estructurales del país y, además, probablemente tendría conciencia de ello, el futuro de mediano plazo es el estímulo decidido a la emigración y el estancamiento definitivo del país. Un proceso progresivo de atimia, en el largo plazo, pondría en cuestión sus propia supervivencia.

Un desenlace menos posible sugiere una radicalización favorable a los sectores de izquierda que estén dispuestos a romper la alineación política internacional del país. El desenlace en cuestión, sin embargo, es muy poco probable, y en caso de verificarse, sería menos probable aún su estabilidad.

Los desenlaces más probables, entonces, sugieren la probabili-

dad de la democracia. Una democracia conservadora o una democracia social "avanzada". En un entorno internacional particularmente dificultoso y en condiciones de partida particularmente exigentes, nunca el país dependió en mayor grado de un acuerdo entre sus élites políticas.

VI. CUESTIONES PENDIENTES

Como debe resultar obvio, queda un sinnúmero de cuestiones pendientes. Algunas porque no se consideran —por ejemplo, sería necesario "abrir" sectores, clases y partidos en componentes que son radicalmente diversos—, otras porque se consideran en términos muy apresurados.

Conviene, sin embargo, focalizar las cuestiones pendientes en tres grandes áreas, que hacen cuestión al futuro de largo plazo y que se relacionan con el imaginario político-social del país. Naturalmente, los actores políticos y sociales enfrentan el futuro con ideas que, en buena medida, se han constituido en el pasado; en el caso uruguayo, además, en un pasado que la conciencia social ha revalorizado con más o menos ingenuidad.

La primer área de problemas hace relación a la inserción internacional del país. En la derecha y en la izquierda aparece reiteradamente la idea, más o menos remozada, de que las ventajas comparativas del Uruguay se encuentran en su sector primario, y que cualquier camino futuro comienza por allí. En un contexto internacional cambiante, en el que la producción de alimentos se encuentra sometida a cambios acelerados por efecto de sucesivas revoluciones tecnológicas, y en el que la comercialización de dichos alimentos se encuentra en proceso de grandes cambios que tienden a poner la mayor parte de las decisiones muy lejos del productor, el punto debiera merecer particular atención y —sobre todo— debieran identificarse y evaluarse ideas alternativas, porque, en última instancia, es el problema principal.

La segunda área de problemas refiere al rol del Estado. También en la derecha y en la izquierda aparece la idea, formulada en versiones más o menos similares, del rol decisivo del aparato estatal en la orientación del proceso de crecimiento de la economía y de democratización social. Las características particulares del Estado uruguayo, sin embargo, exigen mayor claridad sobre el

tema. Como vimos en el punto anterior, parece claro que el Estado debe tener un rol interventor activo y aun decisivo. Eso no implica, sin embargo, una expansión de su escala ni de sus funciones. Por el contrario, podría sostenerse que el incremento de las áreas de autogestión civil y el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil para administrarse a sí misma son una estrategia esencial de desarrollo social y democratización en el Uruguay. Y esto implicaría una creciente "resocietalización" de funciones en áreas como las políticas públicas de salud, educación, vivienda, seguridad social, administración local y, aun, defensa.

El tercer área, finalmente, refiere a aspectos estrictamente políticos, e incluye tres referentes: el marco institucional, la cultura política y el proceso político de corto y mediano plazo.

En cuanto al marco institucional, parece claro que tuvo su cuota parte de explicación en la génesis de los problemas pasados y que, en la medida en que sobrevive sin cambios significativos, puede constituir un límite para el proceso de consolidación democrática futura. En ese marco, adquieren particular relevancia el sistema de partidos, el sistema electoral y las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Un efecto particularmente sugestivo de la incidencia de la legitimidad retributiva —a saber, el dominio de la economía en el conjunto de las ciencias sociales y, especialmente, del economicismo en la explicación de los procesos políticos— determinó que el punto fuera considerado secundario y que no se incluyeran referencias a él en prácticamente ninguno de los programas de los partidos políticos en los últimos quince años. Pero cabe dudar el grado en el que la consolidación democrática será efectivamente viable sin una revisión profunda del marco institucional que exigirá, obviamente, consideración y estudio.

En cuanto a la cultura política, parece claro que el país conoció en el pasado un tipo de cultura política particularmente democrática que no pudo mantener vigente, y que sustituyó por una cultura segmentaria, con componentes autoritarios, componentes orientados a la retribución particularista, componentes orientados a la retribución sectorial o corporativa y —en escasas oportunidades— componentes más ideológicamente estructurados de tipo "nacional" o "nacional-popular". Es poco pensable que en el largo plazo pueda consolidarse el régimen democrático sin que

se incluya allí la redemocratización de las pautas prevalentes en la cultura política. Pero tampoco aquí el problema es sencillo y exige particular atención.

Queda finalmente la referencia al proceso político de corto y mediano plazo. Como se ha anotado para otros contextos[63], el fracaso de un proceso de democratización se manifiesta en "saltos" abruptos entre un contexto dominado por la expansión de la participación de las masas sin pluralismo, o un contexto dominado por la expansión de áreas de pluralismo creciente con participación contenida. El proceso de apertura democrática y de consolidación democrática en que ambas dimensiones se desarrollen a la par parece ser sólo un referente teórico. Para el caso uruguayo, en los últimos años ambos procesos tuvieron una dinámica conflictiva[64] aunque básicamente confluyente. En el año en curso, los éxitos obtenidos deben en muy buena medida imputarse a la tesitura sostenida por los partidos políticos y las élites que facilitaron una inclusión legitimada de la izquierda, y por los elementos dirigentes de ésta que aceptaron y manejaron esa inclusión. En el corto plazo, el grado de legitimidad e institucionalización de la izquierda es un elemento decisivo del éxito del proceso democrático, y como en todo proceso de institucionalización, la integración se produce en el marco de "regateos" mutuos, más o menos explícitos, más o menos concientes. Desde el ángulo de la izquierda, su problema crítico parece ser el derivado de que su legitimidad actual sólo podrá mantenerse si logra evitar que la probable pugna social se convierta en amenaza percibida para las actuales relaciones de dominio y propiedad. Desde el ángulo de los demás partidos, y particularmente el partido de gobierno, su problema crítico parece ser el derivado de que sólo podrá mantener la integración del sistema político si obtiene la institucionalización de la izquierda, y para obtener esto tendrá que lograr que los sectores propietarios evalúen sus perspectivas de rentabilidad en el largo plazo y cambien algunas de sus pautas tradicionales de comportamiento económico. Al aceptar no poner en juego la propiedad, la izquierda lleva la discusión a la problemática del

(63) Por ejemplo, MORA Y ARAUJO, M: *"El ciclo político argentino"*. DESARROLLO ECONOMICO, 86, 1982.

(64) Cfr. RIAL, J.: *"Los partidos políticos y la democracia..."*, cit.

excedente y su manejo. Al aceptar la rentabilidad a largo plazo y al obligarse a la inversión productiva, las clases propietarias se obligan también a aceptar un cambio en el país. Pero es probable que a todos —la izquierda, las clases propietarias y las élites políticas que deban conducir el proceso de reinstitucionalización democrática— les vaya la vida en ello.

(Ciertamente, como se ha dicho, para la izquierda esto implica aceptar un camino reformista[65], cuyo objetivo más claro es "acercar" la democracia política y la "democracia social"[66]. Pero es un camino en el que pueden ponerse esperanzas. Y, después de todo, ¿por qué hemos de querer lo improbable?).

Noviembre 1, 1984

(65) Cfr. NOTARO, J.: *"La política económica..."*, cit.
(66) Cfr. COSSE, G.: *"Notas acerca..."*, cit.

LOS CONFLICTOS ENTRE LA ACUMULACION Y LA DISTRIBUCION EN EL URUGUAY

Israel Wonsewer
Darío Saráchaga

1 - INTRODUCCION

Este documento formula algunas reflexiones sobre conflictos entre acumulación y distribución en el contexto de dos etapas diferentes: el período de estancamiento económico y sistema político democrático (1955/1973) y la década del régimen autoritario militar y modelo económico neo-liberal (1973-1984).

Los antecedentes analizados reflejan dos enfoques diferentes de la praxis económica y política en el Uruguay de la segunda post-guerra. Del análisis de estos dos períodos históricos, se derivan algunos aportes para el estudio de los conflictos que inevitablemente se plantearán en la etapa democratizadora entre la acumulación y distribución del ingreso.

Un nivel de acumulación adecuado es imprescindible si se tiene como objetivo el crecimiento y desarrollo de la economía lo cual a su vez constituye un requisito para la distribución. Pero también la redistribución en el corto plazo es un objetivo difícilmente postergable.

Si se acepta la tan conocida definición de la política como el arte de lo posible, y si se privilegia al sistema democrático pluralista como el marco necesario para el desarrollo nacional, será muy difícil lograr plenamente en el corto y mediano plazo, ambos objetivos. Más allá del análisis económico, el conflicto se traslada prioritariamente al campo político. Restablecidas las libertades fundamentales, reconstruídos los sindicatos y demás organizaciones sociales, los sectores empobrecidos y sumergidos exigirán legítimamente la recomposición de sus ingresos reales.

El nuevo gobierno se enfrentará apenas asuma el poder, a conflictos sociales cuya solución en el corto plazo está estrechamente ligada a las realidades y posibilidades con que se enfrenta en el punto de partida: la obtención de un acuerdo social es un requisito indispensable para esa primera etapa de la transición a un sistema democrático.

No cabe hacerse ilusiones sobre las posibilidades inmediatas de solucionar los problemas heredados del régimen autoritario militar en el contexto de las condiciones objetivas internas y externas. Sin embargo, hay situaciones que no pueden esperar. La búsqueda de decisiones que aseguren un elevado grado de consenso a la vez que prioricen las necesidades de los sectores más sumergidos, será una necesidad social y política inaplazable. Es obvio que esa primera etapa implica una redistribución del ingreso. La concentración del mismo operada durante el gobierno autoritario militar y la existencia de una elevada capacidad ociosa en el sistema productivo, quizás permitan esa redistribución sin alterar fundamentalmente los equilibrios internos y externos. Pero son de sobra conocidos los límites de esa política y los riesgos implícitos en el sacrificio continuado de la acumulación para el funcionamiento de la economía en el mediano y largo plazo. La experiencia histórica señala para el pasado los peligros de la pugna distributiva y de como contribuyó al estancamiento económico y a la inestabilidad social y política.

De ahí la importancia de impulsar la discusión de estos conflictos para contribuír al análisis de la problemática de la transición hacia un sistema democrático en los cambiantes escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano. Se trata de poner de manifiesto y racionalizar los conflictos y evitar los enfrentamientos (si es posible evitarlos) que en el pasado condujeron a caminos sin salida.

2 - DOS DECADAS DE ESTANCAMIENTO ECONOMICO Y CONFLICTOS SOCIALES Y POLITICOS

1. La detención del crecimiento económico se percibe desde mediados de la década de los 50, después del crecimiento de la década anterior, derivado de la industrialización sustitutiva.

Sin embargo, los mecanismos amortiguadores creados por el

sistema político y social permiten a lo largo de casi 20 años (1955/1973) con períodos de ensayo de solución neo-liberales y planes de estabilización con el FMI (1959/1961), con crisis agudas del sistema financiero (1965/1970) conflictos sociales continuos y prolongados, arbitrados de algún modo por un Estado crecientemente debilitado por el esclerosamiento y el empate político, mantener el funcionamiento institucional. Los últimos años del período (1968/1973) están signados además por la acción armada de grupos radicalizados, agudizan los conflictos y catalizan la intervención de las fuerzas armadas que ocupan en 1973 el poder.

2. Las cifras del PBI per cápita en el período 1955-1975 tomadas en dólares de 1970, arrojan valores prácticamente iguales (1961-1965: 763 dólares - 1966-1970: 769 dólares - 1971-1975: 793 dólares). Las tasas de inversión (formación de capital fijo/PBI) arrojan promedios quinquenales para los mismos períodos de 14,4%, 12.9%, 12.3%.

Visto desde una perspectiva de largo plazo, el modelo de industrialización sustitutiva se agota a mediados de la década de los 50. El Uruguay no tuvo capacidad de beneficiarse, por causas que no es esta la oportunidad de profundizar, de la fase expansiva del capitalismo mundial. Una inserción dependiente de sus relaciones económicas internacionales, una estructura agraria casi incambiada en el tiempo, no posibilitaron los cambios necesarios para dinamizar su economía, una vez agotado el impulso inicial de la post-guerra.

La tendencia general del período 1955/1974, con algunos puntos de excepción, ha sido de una relación alta entre el consumo global y el PBI, no obstante lo cual se registra una baja en el consumo privado por habitante. En cambio, crece el consumo del gobierno en un 14% per cápita, por el incremento de la ocupación en el sector Gobierno General (un 8,6% entre 1961 y 1969).

Una vez estancada la economía, la actividad productora de bienes materiales y servicios productivos fue incapaz de crear o mantener el volumen de empleo en cantidad y calidad requerida por la población. El Estado creando ocupación redundante o redistribuyendo ingreso, pudo actuar como un amortiguador de las presiones de los distintos sectores sociales hasta alrededor de la mitad de la década de los 60.

3. En el contexto señalado para la evolución del PBI, y con la

actuación de un Estado redistributivista sometido a las intensas presiones de los grupos productivos y sectores sociales, el esfuerzo de acumulación se reduce en forma muy sustancial.

Mientras en 1961 la tasa de inversión es del 18.6%, a mediados de la década de los 60, desde 1964 a 1970, su promedio es de 12.1, un 53.7% inferior a la de 1955. En la década 1945/1954, la tasa era de un promedio del 20%, un 66% más alta que la del período posterior.

Si se dedujese de la tasa de inversión señalada, la parte destinada a la construcción, la media de la década 1960/1969 es de 7.8%. Restando de esa cifra la asignación para depreciaciones, se llega a resultados muy poco significativos para un incremento en la producción aun para los requerimientos de una población de crecimiento lento (1.3%).

4. Las dos décadas de estancamiento económico derivaron, en la sociedad uruguaya participativa y organizada, en una lucha aguda por la distribución de un ingreso disminuído o estancado. La inflación creció en forma pronunciada (promedios de 37.7% en 1961-1965; 57.4% en 1966-1970 y 76.4% en 1971-1975).

Las reglas de juego que posibilitaban el acuerdo social en la década de la post-guerra, dejaron de funcionar en los años finales de la década de los 60. Toda una concepción de convivencia y solidaridad, una forma de consenso de los grupos sociales sobre la toma de decisiones, un modo de avizorar el futuro serían destruídos. Al estancamiento económico se suma, entonces, la crisis política y social que hunde al país en un régimen autoritario militar.

Los conflictos entre acumulación y distribución, en ese contexto de estancamiento, y la pugna distributiva entre los distintos grupos y sectores sociales, socavan la textura misma de la sociedad e imposibilitan el consenso mínimo que hace el funcionamiento normal de un sistema democrático. La utilización del excedente económico se vio deformada en las dos décadas del estancamiento (1955/1974) por el crecimiento de las expectativas y la difusión de pautas consumistas propagadas desde los centros económicos por los medios de comunicación de masa. Por otra parte, la industrialización sustitutiva en el período de auge respondió a la demanda de bienes prescindibles contribuyendo a la aceleración de las expectativas.

El debilitamiento de las fuerzas dinámicas de la economía

concluyó generalmente en el estrangulamiento del sector externo incrementando la dependencia del país a factores exógenos.

La pugna redistributiva, las presiones consumistas y la actuación del Estado, contribuían en conjunto a reducir la acumulación actuando de esta manera, en forma negativa, sobre el futuro crecimiento económico.

5. La política reformista de la post-guerra no estuvo exenta aun en la etapa del crecimiento inicial, de conflictos y enfrentamiento.

Un primer grupo de conflictos generados por las políticas de industrialización y redistribución del ingreso surgieron por la oposición de los sectores rurales. Alrededor de esa oposición se aglutinaron fuerzas sociales y grupos económicos del medio rural, que no dejarían de encontrar acogida favorable en algunos estratos medios urbanos. Alrededor de esas fuerzas se estructuró un movimiento de características populistas que unido a un sector de la oposición política, el Partido Nacional, derrota en 1958 el reformismo neo-batllista.

El eje central de esas fuerzas que conquista el poder en 1958, es una oposición a las políticas de industrialización y al intervencionismo del Estado. El conflicto se plantea entre campo versus ciudad, iniciativa privada versus Estado, trabajo rudo del campo versus burocracia improductiva. En la política económica, propugnan el libre juego de las fuerzas del mercado y la reducción substancial del intervencionismo estatal.

El Uruguay tentaría desde 1959 a 1961, un primer esquema neo-liberal, inclusive con el aval del FMI.

Se aprueba una ley que establece la preeminencia de las fuerzas del mercado en la fijación del tipo de cambio. Se devalúa el peso uruguayo en casi un 300%, estableciendo un tipo único; se eliminan los cambios múltiples, sustituyéndolos por detracciones a las exportaciones (de carácter transitorio) y recargos a las importaciones).

No obstante la opción elegida, a lo largo de cuatro años la tasa cambiaria se mantiene fija sin que las fuerzas del mercado incidan en su determinación. Se produce un traslado importante de ingresos de los sectores urbanos a los rurales aun cuando los mecanismos de ajustes redistributivos continúan funcionando. El Estado continuó creciendo como ocupador de fuerza de trabajo y

la incidencia de los precios y mercados no alteró el statu quo económico-social.

Un segundo tipo de conflicto que caracterizó todo el período del estancamiento, fue la lucha entre sindicatos y empresarios por la distribución del ingreso.

Cuando la tasa de crecimiento se enlentece o desaparece, los empresarios comienzan a manifestar una alarma creciente ante la ampliación de la esfera de actuación estatal.

La capacidad de negociación de los sindicatos obreros, se había incrementado en la década de desarrollo industrial. Así ocurría también en el ámbito estatal y en las empresas públicas. Los conflictos y huelgas se multiplicaron y tradujeron en rupturas que ponían en peligro no sólo la estabilidad del modelo de desarrollo sino también las bases políticas de su sustentación.

La inexistencia de una visión global que hiciera factible una coordinación de las políticas de los distintos sectores sociales y económicos, transformaba los conflictos en una puja por la distribución del producto. Las opciones se producían por la actuación de los grupos de presión que trasladaban los incrementos de salarios en una espiral costo-precios. Tarde o temprano, agotados los mecanismos amortiguadores, la inflación tendería a acelerarse y el poder arbitrador del Estado entre los grupos y clases sociales, se vería debilitado.

El esclerosamiento de los partidos políticos que constituían opciones reales de poder provocó una incapacidad creciente para la adopción de decisiones capaces de impulsar el cambio.

A mediados de la década de los 60, después de los trabajos de la CIDE existe una conciencia generalizada de que son imprescindibles transformaciones estructurales en el estilo de desarrollo vigente. Las reformas institucionales, los mecanismos legales que mantienen vigente la alianza de sectores políticos diferentes al solo efecto electoral, debilitan al Estado. Las presiones sectoriales feudalizan el ejercicio del poder. La aparición de la violencia armada a fines de una década de convulsiones sociales crea un clima de inseguridad y desorden ajenos a la concepción predominante en las grandes mayorías nacionales.

El país se encuentra así sumergido en la crisis. Las soluciones de compromiso se han deteriorado de tal modo que la ruptura del modelo es casi inevitable. Esta se produce con la toma del poder

en junio de 1973 por un gobierno autoritario militar.

3 - UNA DECADA DEL MODELO AUTORITARIO NEO-LIBERAL

Los hechos son muy recientes y los resultados están a la vista.

Con matices y diferencias, con ritmos temporales distintos, los fundamentos ideológicos son similares en los tres países del cono sur: predominio de la economía de mercado, reducción de la esfera de actuación estatal, apertura externa real y financiera, incremento en la rentabilidad empresarial para permitir el aumento de la inversión y distribución en función del crecimiento, política económica neutra y política de equilibrio fiscal. Este es el discurso o la retórica. La realidad y los resultados bien distintos.

La economía de mercado se impuso mediante la intervención coercitiva de un Estado autoritario. La variable de ajuste fue el salario real. Los mecanismos de la apertura expanden la actividad de la banca multinacional privilegiando los estímulos de la especulación financiera en vez de la producción. La concentración del ingreso nunca fue tan pronunciada.

Los grandes equilibrios internos y externos se lograron con una vuelta del reloj de la historia inevitablemente destinada al fracaso. El ciclo del modelo ensayado finalizó con un endeudamiento externo facilitado por la coyuntura internacional del mercado de capitales, con una caída general del PBI y un empobrecimiento global de la población.

Estas breves consideraciones generales constituyen el punto de partida para la tarea de la reconstrucción democrática que habrá de comenzar en pocos meses. Este gravitará en forma dura sobre las posibilidades de éxito del proceso de institucionalización.

Algunas cifras reflejan en forma por demás significativa las condiciones iniciales y los posibles dilemas y conflictos del proceso democratizador.

Las tendencias de la economía uruguaya se insertan en las de la economía latinoamericana: recesión productiva e inflación; caída del ingreso por habitante; desocupación y pérdida del salario real; endeudamiento privado y público; pesado servicio de deuda externa, deterioro externo por términos del intercambio desfavorable y

caída de las exportaciones por el proteccionismo; y políticas de ajuste que agravan la recesión.

El PBI se estanca en 1981, cae en 1982 en un 9.8 y en 1983 en un 4.7. En el año 1983, el producto es 13.9 inferior al de 1981. La industria manufacturera vuelve a las cifras de 1973: el sector agropecuario a las de 1977.

El desempleo es superior al 15%. El salario real cae un 21% frente a 1981 y es el 56% de lo que fue en 1973. Si se toma en cuenta la tasa del desempleo, los ingresos reales de los obreros de la industria manufacturera en 1983 son el 55% de lo que fueron en 1975.

El consumo privado en 1983 cae un 18% con respecto al de 1981 y equivale al de 1974. La inversión bruta interna de 1983 cae un 41.5% con respecto a 1981 y es del nivel de 1976; constituye un 10.5% del PBI. El esfuerzo de acumulación y el potencial de crecimiento se redujo en más del 40%.

El endeudamiento externo supera la cifra de 5.000 millones de dólares; se ha multiplicado casi por cinco desde 1979. En 1983 el servicio de intereses insumió el 32% de las exportaciones y se estima que crecerá más aún en el futuro. El ajuste realizado para el cumplimiento de las obligaciones contraídas ha implicado una fuerte contracción en las importaciones. Medidas en dólares corrientes caen entre 1971 y 1983 en un 56%. En términos constantes (pesos de 1978) descienden en un 15%. En conjunto, la oferta total de bienes (disponible para consumo, inversión y exportaciones) en 1983 es un 16.5% menos que en 1981 y equivale a la de 1977.

A la evolución de los indicadores económicos señalados precedentemente, se une un grave deterioro en las condiciones sociales del desarrollo nacional. Como causa más aguda de ese deterioro corresponde señalar los efectos de la concentración del ingreso. Existen estimaciones para el año 1979 [(1)] que indican que el 40% de la población tiene ingresos derivados del trabajo del orden del 25% del total mientras que el 10% de la población accede al 40% del ingreso. Entre 1968 y 1979, el 5% de los ingresos más altos había pasado del 16.96% al 31.06% del total. Los porcentajes de población bajo la línea de pobreza se habrían incrementado de un 10% a un 25% entre 1970 y 1976; de ese 25% habría un 12% bajo la línea de indigencia.

La participación de los salarios en el ingreso bruto nacional según las mismas estimaciones, habría pasado de más de un 40% en el período 1962/1971 a menos del 30% en los últimos años de la década de los setenta. Como el salario real se ha seguido deteriorando y los indicadores del desempleo han superado los niveles históricos del 8 o 9% para llegar al 15.5% es lógico estimar que la situación ha seguido deteriorándose incidiendo en forma negativa sobre las condiciones de vida de la población.

4 - ACUMULACION Y DISTRIBUCION: LA HERENCIA DEL PROCESO AUTORITARIO

1. Los conflictos distributivos planteados con anterioridad al proceso militar aparecen agravados al comienzo de la redemocratización. Por un lado, debe de destacarse que las condiciones internacionales desde el shock petrolero y la coordinación de los ciclos de las economías desarrolladas, se han hecho más duras. Buena expresión de ello son los problemas de pagos externos que aunque previsibles desde hace un quinquenio, están aún agravando los problemas estructurales de los países de América Latina. Sin embargo es necesario deslindar bien claramente, que existe un ingrediente nacional de esta crisis y este es resultado de errores de una política económica alejada de los sectores sociales en su formulación y aplicación, que formaba parte de una estrategia que de salvadora se transformó en destructiva y que coloca al país en una situación muy vulnerable dentro del marco internacional cada vez más restrictivo.

2. El desafío de la pugna distributiva se ha complicado en medio de expectativas potenciadas por la crisis y el deterioro económico. Los ajustes clásicos asociados a una formulación fondo-monetarista o de manejo ortodoxo del equilibrio cambiario-monetario-fiscal, tienen a nivel social una más aguda oposición. En parte, esto se debe a su reiterada falencia sobre todo cuando aparecen nuevos datos externos e internos que llevan a pensar en que el modelo prototipo de ajuste se encuentra desactualizado. Los desequilibrios están generalizados, ya no son problemas puntuales por países. El endeudamiento y la crisis financiera interna y externa se distribuye con desigual pero siempre grave grado de perentoriedad entre los países en desarrollo. La caída en el finan-

ciamiento externo acompaña al mantenimiento de su costo ligado a políticas internas de los EE.UU. La recuperación de la relación de intercambio no se avizora como un dato probable y la restauración de muy variadas formas proteccionistas en cambio se confirma con crudeza. Todos estos datos externos muestran que el escenario de un reajuste ha cambiado y que los mecanismos correctivos dependen en alto grado de otras fuerzas que la soberanía de los países en vía de desarrollo. La crisis del mundo capitalista desarrollado no devuelve grados de autonomía como en los años treinta. Sin duda, el tipo de desarrollo que hemos tenido también juega en esta limitante.

Respecto de lo anterior queremos relevar algunas conclusiones:

— cualquier planteo nacional debe de guardar coherencia con el diagnóstico anterior y no postular soluciones que por irrealizables son escapismos que dan satisfacción en lo ideológico pero que pueden agregar nuevas frustraciones a los pueblos que salen del autoritarismo.

— es necesario, como tantas veces se ha insistido, una reagrupación de fuerzas que vaya cambiando el orden de las ideas primero y luego de las soluciones, desde un foro de las naciones en desarrollo.

— la gravedad de la crisis será mayor si no existe un esfuerzo nacional por atender la urgencia, pero y por sobre todo la reconstrucción y la recuperación productiva. Esto implica el replanteo de proyectos nacionales en donde se atiendan los conflictos, pero también la participación de los actores sociales. Estos de espectadores reivindicativos y en autodefensa deberán pasar a un protagonismo real. ¿Acaso la disociación entre éstos y las clases políticas no está entre las razones de llegada del autoritarismo? Este requisito interno será esencial para afrontar las restricciones externas.

3. Volviendo al componente nacional de la crisis y determinante de agravamiento del conflicto distribución - acumulación corresponde hacer algunas puntualizaciones. La rentabilidad productiva como motor de la acumulación que el autoritarismo mismo acabó por el inadecuado manejo de la política financiera, no podrá disponer ya de los mecanismos fáciles de redistribución con que se operó en la década del setenta. La facilidad está referida a la operatividad, sin perder de vista que ésta se concretó por el uso

de un poder represivo. Este agotamiento de los mecanismos de transferencias de ingresos se enfrenta hoy a: un salario real en límites críticos, falta de disponibilidad de crédito (a la crisis externa se suma la del sistema financiero nacional) y un margen cada vez más reducido para el apoyo público vía transferencias y exoneraciones. La carga financiera está hoy más vinculada al nivel de endeudamiento que a la tasa de interés. Algunos han creído ver una fuente de transferencias a partir de la tasa de interés, sin embargo hoy son levemente positivas, y el sistema financiero no tiene estabilidad ni liquidez, ni solvencia para soportar tratamientos de succión de fondos mayores al actual, que lo llama a compensar monetariamente la expansión asociada al déficit fiscal. Cualquier intento alterando las relaciones de interés implicará una carga adicional al Estado, a distribuir entre la comunidad.

4. Una de las áreas de política privilegiada desde 1974 fue la financiera. La liberalización y la apertura debían mejorar la asignación de recursos y contribuir a crear una estructura financiera eficiente y apta para el financiamiento de la inversión. No se desarrolló un mercado de capitales y antes bien los fondos se canalizaron a corto plazo para usos de largo plazo en su origen o bien que por su resultado no es de esperar condiciones de pago compatibles con los recursos afectados. La gran redistribución operada a través de las tasas reales positivas de interés desde 1979 a 1983 alteró el financiamiento de la economía uruguaya y el Estado liberal se hizo cargo de los errores de la política y de los empresarios, para salvar a los ahorristas y a los bancos. En realidad, la ineficiencia del sistema financiero —pese a su aparente gran performance de crecimiento— con la elevada dolarización y endeudamiento, constituyó un factor de distorsión en el uso del ahorro nacional y de transferencias de recursos al exterior. La incompatibilidad con el proceso productivo, terminó atrapando al sistema financiero, con el resultado de que los activos financieros se transfieren con facilidad y los activos físicos no son hoy capaces de rentar lo suficiente para remunerar al ahorro financiero. La fuga de capitales entre 1982 y 1983 superó los 1.600 millones de dólares y las reservas de la autoridad monetaria cayeron en más de 650 millones de dólares: Uruguay pasa de deudor neto externo negativo en 1980 a tener una deuda externa neta próxima a los 4.000 millones de dólares. ¿Puede haber una muestra más clara

de la ineficiencia del eficientismo liberal y un despilfarro mayor del ahorro?

5. Ya fue mencionada la pérdida del salario real. Debe agregarse que paralelo a la caída del salario entre 1978 y 1981 se asiste a un aumento del consumo privado. Esto expresa otro proceso de redistribución. Pero en 1983 con un salario al 50% de la década anterior, el consumo privado es también inferior al de comienzos del proceso autoritario. El esfuerzo en materia de inversión bruta fija fue considerable: en 1980-1981 se triplica el nivel de 1973. A este respecto cabe hacer precisiones en cuanto al origen institucional de la inversión, su composición y el financiamiento.

El sector público participó entre 1976 y 1978 con más del 45% de la formación bruta de capital, entre 1979 y 1981 con más del 35% y entre 1982/83 se ubica próximo al primer período citado. En 1973/74 no superó el 25%. La inversión del sector privado se efectuó predominantemente en construcción, sólo en 1977 fue mayor al monto destinado a maquinaria y equipos. El crecimiento de la tasa de inversión del 12.7% del PBI en 1973 al 18% en 1979/80 se basó en el Estado y en la construcción. El ahorro interno (privado y público) en la década del 70 tuvo su máximo en 1973 (10.9% del PBI) y luego osciló entre 5 y 7% con tendencia declinante desde 1978. En los años de mayor inversión predominó el ahorro público, sin embargo éste declina desde 1979. Desde 1976 la importancia del ahorro externo se muestra creciente. El gobierno general tiene un ahorro negativo desde 1981. El financiamiento de la inversión, de la cual el Estado fue el gran protagonista, tiene en el futuro dos interrogantes: ¿podrá recuperarse el ahorro del sector gobierno y recanalizarse el ahorro externo? (Ver cuadros Nos. 1, 2 y 3).

6. La base de partida del problema distributivo actual se encuentra signada por el deterioro productivo, y del nivel de salario/consumo, la presión de las obligaciones externas que en 1983/84 ha implicado una transferencia de ahorro y un Estado deficitario que ha cargado con casi la quinta parte de las carteras bancarias. El ahorro financiero privado decae en su canalización institucional.

En síntesis, antes del planteo de un posible quiebre distributivo, es necesario tener presente los datos señalados en la parte

anterior y el sendero transcurrido en materia de inversión y su financiamiento. Es muy reducida, en relación al esfuerzo redistributivo operado, la potencialidad productiva de la inversión realizada, o no son inversiones de corta maduración o el componente productivo es reducido y además el componente construcción (privada) no se correspondió con las necesidades sociales y su financiamiento fue inadecuado. Las fuentes principales de financiamiento de la formación bruta de capital están condicionadas por la renegociación de la deuda externa y la recuperación fiscal del gobierno. La inestabilidad de la política, con un corte abrupto de prioridades en 1978, el consumismo y la especulación financiera, desalentaron el ahorro interno o su utilización reproductiva.

La lección de los errores de una política mesiánica debe de hacernos reflexionar frente al actual replanteo para la etapa democrática. Además. ... debemos estar prevenidos: para no caer en el inmovilismo de mirar el pasado, hay que transformar el presente.

CUADRO 1

URUGUAY, FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO. COMPOSICION PORCENTUAL (%)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
% de la formación bruta de capital fijo del Sector Público	22.2	25.1	35.1	42.2	46.2	49.8	39.6	31.0	29.3	45.3	43.2
% de la formación bruta de capital fijo en construcción del Sector Privado	52.2	45.9	36.3	28.6	25.0	25.1	30.7	38.3	38.3	37.8	41.1
% de la formación bruta de capital fijo en maquinarias y equipos del Sector Privado	21.3	24.7	26.8	27.9	27.4	23.2	27.7	29.2	31.4	15.7	14.5

Fuente: BCU - Boletín Estadístico Nº 52. Cuadro V.7.

CUADRO 2

URUGUAY: INVERSION BRUTA FIJA COMO % DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO (%)

1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
12.7	8.4	11.2	13.9	14.7	16.0	17.9	18.0	17.1	15.2	11.6

Fuente: BCU - Boletín Estadístico Nº 52. Cuadro V.5.

CUADRO 3

URUGUAY: FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION BRUTA INTERNA

(Estructura porcentual)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
% Ahorro Interno (Unidades familiares más gobierno general)/IBI	52.1	57.1	73.5	85.7	44.8	30.0	50.9	39.8	44.7	40.7	32.1	38.4	26.1
% Ahorro del resto del mundo/IBI	15.9	14.2	–	−8.1	27.4	38.9	16.2	28.7	23.9	29.9	17.4	29.4	40.8
% Ahorro Interno/PBI	6.0	7.2	8.8	10.9	5.2	4.1	7.7	6.1	7.3	7.1	5.6	5.9	3.5

Fuente: B.C.U.

5 - LOS DESAFIOS DE LA TRANSICION DEMOCRATICA

A partir del diagnóstico anterior es posible plantear una serie de problemas o conflictos que estarán presentes en el período inmediato de reconstrucción democrática. Su resolución o los compromisos que se determinen pondrán en juego la viabilidad misma del proceso político. Pero, por otra parte, aquella dependerá de decisiones que se jugarán en el marco del nuevo proyecto político o de ejercicio del poder que deberá darse. No debe perderse de vista que, así como existen limitantes en el plano estrictamente económico, éstas podrán manejarse de manera muy disímil según cual sea la forma en que efectivamente se recomponga la actividad política y de los actores sociales. La percepción clara de un proyecto para la sociedad uruguaya y su congruencia con el quehacer más inmediato, está enmarcando la viabilidad de retomar una nueva senda de equilibrios sociales y reconstrucción económica.

En primer lugar, aparece el conflicto entre asegurar una rentabilidad empresarial que posibilite recuperar niveles de inversión y ocupación y la recuperación del salario real. Si en el mediano plazo no es presumible pensar en cambios en el sistema de economía mixta, no cabe duda que un cambio arbitrario de los precios relativos no aportará un horizonte manejable. Pero por otra parte será necesario comenzar una etapa de recuperación salarial. En este sentido, aparte del componente ligado a la reactivación interna —que estará acotado— cabe pensar en la necesidad de extender programas vinculados a la seguridad social, salario familiar, salud, emergencia alimentaria, etc., donde la acción del Estado deberá privilegiarse. A éstos nos referimos más adelante.

La necesidad de recuperar el aporte del ahorro externo y los eventuales problemas de renegociación de la deuda externa pueden llevar a una seria confrontación. Si no hay refinanciación que permita cortar la actual transferencia de recursos, no sólo no podrá pensarse en una etapa de crecimiento, sino que no quedará margen alguno para una redistribución estable. Dada la debilidad de nuestra capacidad externa de negociación, cualquier corte, por

ejemplo una denuncia unilateral de la deuda acarreará dificultades comerciales adicionales, cuando el crecimiento exportador es prioritario. Queda el beneficio de la duda de la solidaridad internacional, sin embargo, no existen elementos auspiciosos en ese sentido.

El desastre de la gestión del sistema financiero privado coexiste con la necesidad de una captación y canalización eficaz del ahorro privado. La opción de abandonar toda prioridad al capital financiero no debe dejar de prestar importancia a la recuperación del ahorro privado, máxime cuando existen reales restricciones del ahorro público y del ahorro externo. Creemos que las soluciones de cambio de la estructura de propiedad, no harán sino agravar los pasivos del sector público. En cambio, pensamos en que debe encararse una mayor preeminencia del sistema de ahorro manejado por el sector público y un saneamiento del presupuesto fiscal. El manejo de ahorro por el sector público deberá de canalizarse a la reactivación, pero no el mantenimiento de la actual situación de financiar el déficit fiscal corriente a través de la política monetaria de absorción compensadora. El mejor uso del ahorro privado se deberá buscar por un rediseño del papel de la banca pública y la vigencia de un sistema claro de sanciones para el endeudamiento privado y el sistema bancario privado.

Las reivindicaciones de los actores sociales que tienen un contenido "redistribucionista", a vía de ejemplo recuperación del salario y licuación de deudas, deberán complementarse con un contenido de "reconstrucción del crecimiento". Sin esto, no sólo se cuestionará el manejo de la crisis económica, sino que además se acotará la reimplantación de un juego de coexistencia política permanente. Una de las tareas será otorgar roles y contenido a la actuación de los sectores sociales, de forma de procesar un cambio paralelo de las relaciones societarias.

Las líneas de estos conflictos y su resolución primaria puede aparecer proclive a las coincidencias. Sin embargo, las precisas definiciones que deberán tomarse como parte de un programa de emergencia, pautarán la viabilidad de la nueva etapa. Existe el riesgo de las soluciones "milagrosas" como sería crecer y redistribuir pagando la deuda externa al nivel de compromisos actuales. Sólo se lograría orientar el péndulo hacia nuevas distorsiones alentadoras de una "canibalización" del sistema económico.

En el marco de los anteriores desafíos deberá conformarse en

lo inmediato un "ajuste" alternativo que permita un espacio para replantear un "modelo alternativo" que es necesariamente de largo plazo: — proyectos nacionales; — sistema educativo; — reinserción externa; — reformulación del Estado como articulador de transformaciones fundamentales; — armonización del sistema político con la participación de los sectores sociales.

Finalmente, creemos necesario insistir en un aspecto que no es meramente instrumental. La tendencia a buscar soluciones por la vía de las llamadas nacionalizaciones o estatizaciones, no debe olvidar el Estado que se recibe del autoritarismo. Nuevamente se requiere una coherencia entre el diagnóstico y las propuestas, de forma de no plantear discursos vacíos e inoperantes. La readjudicación de funciones al Estado deberá de tomar en cuenta sus recursos y la capacidad de acción de una estructura cuya ineficiencia fue agravada por el proceso militar. Sin la reconstrucción de aquella, se generarán presiones que atentarán contra el rol que el Estado está llamado a jugar.

6 - EL PLAN DE EMERGENCIA Y LA TRANSICION DEMOCRATICA

1. El deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores sociales requiere de un conjunto de medidas redistributivas inmediatas cuya aprobación no podría demorarse más allá de los primeros treinta días de asumido el gobierno. Su previsión con la debida anticipación, apenas conocido el resultado electoral, permitirá insertarlas en un plan para el primer año del mandato, ubicado a su vez dentro de los lineamientos generales de política del período de cinco años.

Existen ya orientaciones globales que cuentan con el consenso de las fuerzas políticas y sociales. Pero su misma generalidad permite un amplio espectro de divergencias según sea el partido que obtenga el triunfo electoral. De ahí surge la necesidad de que el tiempo disponible entre las elecciones y la asunción del poder, tres meses, sea utilizado para una negociación entre los dirigentes políticos de las distintas fuerzas para aprobar un plan anual. Este plan incluye los lineamientos para presentar un presupuesto de emergencia y orientaciones para negociar la deuda externa. Es

obvio que el mismo deberá coordinarse con las políticas a desarrollar en el quinquenio de duración del mandato.

Los objetivos y metas de un plan de desarrollo para el período de cinco años estarán estrechamente relacionados con el entorno internacional. Sería ilusorio pensar que un país de dimensión reducida y escaso poder de negociación, pueda en forma aislada, recuperar un elevado grado de autonomía de decisión. Sus posibilidades estarán ligadas a la evolución de la situación latinoamericana, especialmente la política sub-regional (Argentina y Brasil).

Esas constricciones externas y la forma en que se vayan resolviendo incidirán pesadamente en las políticas de reactivación y en las posibilidades de lograr un crecimiento adecuado para revertir el largo ciclo de estancamiento y frustraciones. Pero, de todas maneras, es indispensable crear la conciencia de que el esfuerzo interno será el factor predominante. Poner la casa en orden, recuperar los grandes equilibrios internos de corto plazo, iniciar la implementación de las políticas de largo plazo, asegurar para las mismas un acuerdo político y social que permita su continuidad en el tiempo, he aquí las prioridades. Sin duda un acuerdo de la naturaleza expuesta, le dará al país perspectivas internas y externas muy diferentes a las actuales.

El logro de esos objetivos no es una tarea simple. Diferentes enfoques ideológicos, pugnas renacidas y legítimas por la distribución de un ingreso reducido y en disminución aún en el año 1984, pueden crear inestabilidades políticas y sociales con graves riesgos para el proceso de democratización.

2. El acuerdo político será sin duda más fácil sobre un conjunto de medidas inmediatas para enfrentar en un muy corto plazo, un verdadero estado de emergencia. Estas medidas se refieren a la urgencia en financiar los recursos requeridos para un sector importante del país (hay estimaciones que lo sitúan en el 12%) que se encuentra en una situación de indigencia o pobreza crítica, con ingresos insuficientes para enfrentar los gastos de alimentación. Este sector no es homogéneo. Lo componen trabajadores cuyo ingreso no alcanza para los requerimientos del núcleo familiar, jubilados con asignaciones insuficientes, integrantes del mercado de trabajo informal, desocupados, población marginal, niños mal alimentados con perspectivas de un deterioro agudo en sus posibilidades futuras y ancianos sin el adecuado apoyo de un

núcleo familiar. Son condiciones desconocidas en el país y requieren soluciones imaginativas que incluyen la utilización de mecanismos de rápida implementación, algunos de los cuales están ya en funcionamiento y otros que cuentan con experiencias en el pasado.

Las medidas inmediatas pueden agruparse en tres tipos:

a) Acciones que tiendan a mejorar el salario real directo percibido por el trabajador que se enmarcan por sus repercusiones globales en el plan anual. Tales serían, por ejemplo, los incrementos diferenciados de salarios y jubilaciones con escalas más altas para las capas de menores ingresos.

b) Medidas comprendidas en el campo de la seguridad social: fijación de jubilaciones y pensiones mínimas e incrementos diferenciales según el monto vigente; mejoras en el ingreso total de la unidad familiar mediante un fuerte aumento de la asignación familiar y su extensión a los desocupados; ampliación o generalización de los seguros de salud que funcionan en el ámbito de la seguridad social.

c) Ampliación de la actividad del Instituto Nacional de Alimentación mediante el servicio de alimentación directa a sectores mayores de la población que los atendidos en la actualidad especialmente a los niños, en colaboración con las autoridades escolares.

d) Subsidio selectivo a los sectores de menores ingresos de una canasta básica de alimentos por intermedio de los Municipios y el Consejo Nacional de Subsistencias.

Los costos derivados del plan de emergencia tendrán que financiarse en el presupuesto anual que presentará el nuevo gobierno, pero su aplicación deberá ser inmediata para evitar que continúe o se agrave el deterioro actual. Es obvio que el conjunto de medidas factibles tiene como límite los recursos que pueden ser movilizados y los mecanismos administrativos capaces de ejecutarlas.

3. La implementación de políticas de la naturaleza propuesta se reflejará en el volumen de la demanda agregada. En la medida en que funcionen las relaciones keynesianas, las presiones inflacionarias pueden enlentecerse por la utilización de factores ociosos (desempleo y capacidad instalada). Las experiencias recientes de políticas expansivas derivadas del aumento de la demanda agregada no permiten ser demasiado optimistas al respecto. En los

países que las utilizaron, industrializados y en desarrollo, los precios crecieron y las repercusiones sobre la balanza de pagos profundizaron los desequilibrios existentes. De ahí las limitaciones de las políticas reactivadoras internas, sobre todo con las restricciones existentes en los equilibrios externos derivados del endeudamiento, a menos que se logre una renegociación en términos favorables.

El crecimiento en el corto plazo depende de una política activa para lograr la expansión de las exportaciones y de la producción del sector agrícola. También esos sectores presentan obstáculos.

La expansión de las exportaciones, a través de la utilización de la capacidad ociosa existente en los sectores industriales y agrícolas y la transferencia de recursos productivos de la actividad interna al exterior, requiere el ajuste de los mecanismos de asignación de recursos mediante incentivos sobre la rentabilidad empresarial y el apoyo del sistema financiero. Su repercusión sobre el equilibrio presupuestal y los niveles inflacionarios señala los límites de esas políticas de corto plazo. A esas restricciones se agrega la coyuntura actual en el comercio mundial y las presiones proteccionistas en los países desarrollados.

Los acuerdos de intercambio sub-regional vigentes con Argentina y Brasil (CAUCE y PEC) en la medida que puedan aplicarse y ampliarse, incidirán favorablemente en las posibilidades de dinamizar las exportaciones. Ello depende en gran parte de los nuevos horizontes políticos que se abren con los procesos de democratización en los países de la región.

4. Lo expuesto en los párrafos precedentes lleva a la conclusión de que no es posible esperar en el corto plazo tasas elevadas de crecimiento de la economía.

Los límites de la redistribución del ingreso sin un incremento sustancial en las tasas inflacionarias y estrangulamiento en la balanza de pagos, son bastante reducidos. Cabe entonces concluir que en lo inmediato el ahorro interno no aumentará en forma significativa. Si como se ha señalado los aportes del ahorro externo pueden ser negativos en la ausencia de una refinanciación adecuada del endeudamiento, las perspectivas inmediatas de un incremento de la tasa de inversión no parecen ser muy favorables. La situación podría revertirse en el caso de una negociación favorable con los acreedores externos siempre que las presiones distributivis-

tas fuesen mantenidas dentro de límites razonables.

7 - ALGUNAS CONCLUSIONES

1. Cuando se estudian en el pasado reciente y no tan reciente, los conflictos entre acumulación y distribución, se perciben fuerzas contradictorias que se traducen en interrogantes cuya respuesta no es muy fácil. Es entonces comprensible que resulte mucho más difícil deducir orientaciones para el futuro.

Las tres décadas de la segunda post-guerra en el Uruguay muestran la persistencia de un conflicto sin resolver: el país no consiguió una tasa adecuada de acumulación sino por la influencia de factores externos. En un caso las condiciones especiales de la primera década posterior a la segunda guerra mundial (1945/1955) que permitieron, por la incidencia de los precios internacionales, generar un excedente agropecuario que posibilitó la industrialización sustitutiva. En otro caso fue la fluidez del mercado de capitales en los primeros años del modelo neo-liberal (1974/1980) sumado a la coyuntura especial del mercado cambiario argentino, la que permitió el crecimiento de la inversión con los aportes del ahorro externo. En ninguna de las dos situaciones pudo dinamizarse el desarrollo nacional con el crecimiento sostenido de la tasa de acumulación, ni mejorar la autonomía de decisión del país.

2. El Uruguay no participó en el crecimiento del comercio mundial de las décadas de los 50 y 60. Mientras en el período 1951/1954 su participación en las exportaciones de América Latina era de 3.2 y en el comercio mundial de 0.34, en 1965/1969 habían pasado a 1.5 y 0.09 respectivamente. Ese período coincidió con oscilaciones de las cuentas externas determinadas por fluctuaciones en los precios y volúmenes de sus productos exportables y frecuentes estrangulamientos de la balanza de pagos.

La decisión de abrir la economía y abrir los mercados financieros debilitó aún más la autonomía de decisión del país. La etapa del período 1974/1984 deja al Uruguay con una economía en plena crisis, un aparato productivo gravemente debilitado, un endeudamiento externo que compromete sus exportaciones y liga la posibilidad de acumulación a las difíciles negociaciones con la banca transnacional y con el FMI.

3. En cada oportunidad histórica en que el Uruguay pasó por

graves crisis políticas y económicas, hubo quienes plantearon interrogantes sobre la viabilidad del país; si la dotación de recursos naturales, la dimensión reducida y la escasa población permitían el desarrollo nacional con el grado de autonomía requerido.

La respuesta fue dada en esas oportunidades con los hechos: el país siguió viviendo porque la realidad así lo imponía. Plantear la discusión en ese terreno es ilusorio, puesto que las tesis de la patria grande o de la unidad latinoamericana dependen para su realización de factores fuera del alcance de la voluntad nacional. Por otra parte, históricamente, el Uruguay siempre constituyó una realidad diferenciada que no se puede borrar con especulaciones teóricas y voluntaristas después de más de ciento cincuenta años de vida independiente.

Pero, si ha de viabilizarse un desarrollo económico, social y político que sea compatible con la independencia del país, se requiere la adopción de decisiones internas, tiene que ponerse la casa en orden, con o sin acuerdo sobre el endeudamiento externo, con o sin acuerdo con el FMI. Y se necesita repensar las opciones básicas sobre el tipo de país que se desea y qué sacrificios está dispuesta a efectuar la sociedad para lograrlo.

La crisis actual crea la oportunidad y la necesidad de hacerlo. Restablecidas las instituciones democráticas, recuperadas las libertades fundamentales, no pueden alentarse anhelos restauradores de modelos que fracasaron en el pasado, ni pueden tampoco olvidarse las realidades y restricciones que impone el presente. No existen soluciones mágicas. Es indispensable, dentro de los plazos factibles, restablecer los equilibrios internos, efectuar las opciones que se requieren sobre la acumulación y la distribución, con una participación selectiva en la economía internacional y la profundización de la integración sub-regional, para obtener los equilibrios externos que posibiliten el desarrollo.

4. La experiencia del pasado reciente enseña que los conflictos entre acumulación y distribución no pueden ser arbitrados por el mercado. La recomposición del papel del Estado como orientador de las opciones fundamentales y árbitro de las situaciones conflictivas, incluye una recuperación de su eficiencia tanto en el plano político como administrativo, así como en el sector reservado para la actividad económica directa.

5. Las aspiraciones de mejorar el nivel de vida de la pobla-

ción están ligadas al crecimiento y a la distribución del ingreso. Para crecer es preciso acumular. Una distribución que reduzca las tasas de inversión en forma sustancial y en un período prolongado, finalizará por anular las fuerzas dinamizadoras de la economía.

Los conflictos y la pugna distributiva pueden nuevamente socavar la estabilidad del sistema democrático.

(1) Alicia Melgar: *Distribución del Ingreso en Uruguay*. CLAEH Nº 18, Montevideo, 1981.

MODELOS ALTERNATIVOS DE DESARROLLO Y CONDICIONES POLITICAS PARA REALIZARLOS

Juan Pablo Terra

1 - LA EXPERIENCIA ANTERIOR

Hasta mitad de la década de los 50, el sistema político uruguayo demostró una sorprendente estabilidad. Había presentado una sola ruptura institucional en el curso de este siglo, la dictadura de Gabriel Terra, asociada a las perturbaciones económicas causadas por la repercusión en lo nacional de la crisis de 1929. Ni aun la dictadura interrumpió la presencia del Partido Colorado en el poder, constante durante todo el siglo. Restablecida la constitucionalidad, el mismo partido volvió a ganar electoralmente el gobierno. Con razón se ha asociado esta estabilidad al éxito de un modelo de desarrollo que ha sido muy analizado, tanto en sus aspectos económicos como políticos, y que permitió hacer participar de los frutos del crecimiento y la modernización a una parte considerable de la población uruguaya. Aunque ese modelo había mostrado señales de agotamiento antes, fue después de la guerra de Corea, al descender los precios de los productos exportados por el país en el mercado internacional, que la magnitud de la crisis se evidenció en forma irrebatible. El Producto total se estancó y el Producto per Cápita empezó a descender a pesar del lento crecimiento de población. La crónica insuficiencia de exportaciones no sólo causó dificultades para atender los requerimientos crecientes del consumo y de la industria, sino que afectó las reservas, presionó sobre el tipo de cambio y fue produciendo una inflación gradualmente creciente, que en 1967 alcanzó a superar el 100% anual. Las políticas tradicionales, tanto en el terreno social como en el de la incentivación económica, perdieron su base de susten-

tación. La estructura económica demostró cada vez mayor incapacidad para generar nuevos puestos de trabajo y el poder adquisitivo de los salarios comenzó a sufrir un deterioro paralelo al de los beneficios sociales, factores que se sumaron a los efectos de la inflación para crear una creciente desconformidad social.

En esta nueva etapa, la estabilidad desapareció en cuanto a la permanencia de un partido en el gobierno. El Partido Colorado fue derrotado en 1958 sin haber conseguido articular una respuesta a la crisis estructural. El Partido Nacional ensayó una liberalización, pretendiendo regresar a una economía sustentada en la "vocación natural del territorio" —la ganadería— y desmontando la intervención estatal y la industria llamada artificial. En la elección siguiente estuvo a punto de perder el gobierno sin haber realizado su política. En su nuevo período, el Partido Nacional ensayó una fórmula totalmente distinta: apoyándose en la Alianza para el Progreso y en el prestigio de la planificación, instrumentó la realización de un diagnóstico y la formulación de un plan de neta inspiración estructuralista. Ese plan tampoco fue aplicado, y el segundo período Blanco terminó con una nueva conversión al neoliberalismo y un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. En 1966, el Partido Nacional perdió el gobierno por un amplio margen de votos. Durante el nuevo gobierno Colorado se produjo una sustitución cada vez más acelerada de fórmulas de política económica. 1967 se inició como un intento de consolidar orientaciones políticas contradictorias; a mitad de año se saltó a un dirigismo que rompió espectacularmente con el Fondo Monetario; y tres meses después se reconvirtió la política a una orientación neoliberal, acompañada de un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario. Esta política duró un medio año y cayó estrepitosamente en 1968, en medio de escándalos políticos y convulsiones sociales y de una inflación que se acercaba al 200% anual. En ese momento Pacheco Areco adoptó Medidas de Seguridad para instrumentar una política antiinflacionaria de choque, que, por su alcance y por sus cuatro años de duración, desbordaron los marcos constitucionales y configuraron el instrumento característico de una primera etapa de autoritarismo civil.

Corresponde preguntarse, ¿por qué esta sucesión de gobiernos blancos y colorados se caracterizó por una inestabilidad tan grande en cuanto a su permanencia en el poder y particularmente en

cuánto a las políticas sustentadas? La primera pregunta tiene una respuesta muy clara. A diferencia de lo ocurrido en la primera mitad del siglo, el sustento de opinión detrás de los partidos se desgastaba rápidamente, cosa que debe ser atribuida a su incapacidad para satisfacer las aspiraciones. La segunda pregunta, referente a la inestabilidad de las políticas, no admite una respuesta tan simple. Se puede decir que en algunos casos las políticas ensayadas fracasaron y que existen evidencias empíricas de ello. Pero en otros casos, es notorio que el tiempo de aplicación fue totalmente insuficiente para medir el resultado. Si se mantiene la tesis de que las políticas resultaron realmente ineficaces, hay que preguntarse si eso se debía a que no existían soluciones a la crisis estructural uruguaya o a que los partidos no fueron capaces de hallarlas o de instrumentarlas. Si, por el contrario, se afirma que al menos alguna de esas políticas era potencialmente eficaz, cabe preguntar ¿por qué los partidos fueron incapaces de sostenerla? Estas preguntas tienen la mayor importancia, puesto que, tantos años después, el país sale de una experiencia autoritaria militar, neoliberal en el campo económico, con su economía más deteriorada que nunca y descartando ese modelo como fracasado, después de una experiencia, esta vez sí, larga y completa. Pero al descartar ese modelo vuelve a encontrarse otra vez con su crisis estructural sin resolver y sin haber definido las nuevas opciones.

No parece razonable adoptar la respuesta castastrofista de que la economía uruguaya no tiene solución. En sentido absoluto, esa respuesta es una petición de principios, pues siempre existen algunas alternativas mejores que otras. Pero aun cuando la respuesta se entienda en el sentido de que no hay políticas capaces de superar el estancamiento, esa respuesta es inaceptable. Tal carencia de horizonte no ha sido demostrada y un país no puede renunciar a desarrollarse por mera presunción. Pero, además, existen diversas corrientes de pensamiento que pretenden señalar caminos para el desarrollo nacional, caminos que no han sido seriamente experimentados. Y estas propuestas tienen bastante consistencia para justificar experiencias políticas.

Las explicaciones de la impotencia del sistema político uruguayo antes de 1968, pueden agruparse en dos familias.

La primera, generalmente compartida por la derecha económica y por los economistas liberales, parte del diagnóstico de que

la economía uruguaya estaba gravemente perturbada por un sistema político-social que la había alejado de un equilibrio viable de mercado. La culpa se le atribuía a un estatismo omnipresente e ineficiente y a un sistema político demagógico que había desarrollado un conjunto de servicios y beneficios sociales extremadamente onerosos, y que amparaba un poder sindical exagerado que había llevado el costo de la mano de obra por encima de la capacidad de la economía, destruyendo a la vez la competitividad y el ahorro. Para quienes sustentaban este diagnóstico, en algunos casos la explicación se encontraba en una insuficiencia de cultura o educación política, o en una insuficiencia moral. A veces se culpaba a una presunta corrupción de las direcciones políticas, otras a la desaparición de los grandes líderes, como si significaran accidentes de la historia que no requieren explicación ulterior. Lo malo de estas explicaciones inexplicadas, es que terminan induciendo a creer que la ineficiencia está en el sistema democrático mismo, en la libertad sindical, en la libertad política, en la existencia de partidos políticos y en la existencia de gobiernos electivos que dependen de la opinión pública. Y tan es así, que en este tipo de explicación se apoyaron el autoritarismo civil de Pacheco Areco y, posteriormente, la alianza de los economistas neoliberales con el autoritarismo militar. Esta alianza permitió suprimir los partidos políticos y los sindicatos, la demagogia y los reclamos, reducir a la mitad el salario real, comprimir los beneficios sociales y, en esas condiciones, hacer operar a lo que quedaba del mercado. El saldo, extremadamente negativo, ha sido atribuido por los más recalcitrantes a la coyuntura internacional como causa exclusiva, o a la combinación de la recesión internacional con algunos errores técnicos; pero la inmensa mayoría de las opiniones se inclina a señalar que la experiencia ha sido tan completa como puede serlo cualquier experiencia en la realidad histórica, que las deficiencias son inherentes a la teoría aplicada y al diagnóstico del cual se partió, y que insistir en esa vía sería suicida. Aunque ninguna experiencia histórica es, de por sí, refutación suficiente de una teoría abstracta, las razones para aceptar ese veredicto son en este caso aplastantes y han definido la posición de la opinión pública y de los partidos, de tal modo que puede considerarse hoy un punto de partida.

La segunda familia de explicaciones es de orientación estructuralista y parte del diagnóstico de que la economía uruguaya

estaba afectada por problemas estructurales. Por un conjunto de razones, algunas propias del sistema capitalista internacional o de la situación de dependencia y de retraso, otras de estructura económica o de estructura social internas, de malformaciones originadas en el pasado, derivadas, sea de omisiones que dejaron operar en forma perversa las tendencias espontáneas, sea de acumulaciones de poder perturbadoras de los fines sociales. Seguramente se trata no de una explicación, sino de una familia de explicaciones, y bastante amplia, pues en ella se hallaban tanto los que atribuían al Estado la sola misión de impulsar deliberada y planificadamente un proceso de modernización, hasta los que pretendían que llevara adelante reformas estructurales de tal magnitud que afectaban total o parcialmente el sistema. Modernización, reforma estructural o revolución; pero en todo caso como resultado de una acción intencional a través del Estado. De estas propuestas se formularon varias, la mayor parte de ellas fuera del ámbito de las mayorías gobernantes. Pero hay que recordar que el plan de la CIDE obtuvo teóricamente no sólo el respaldo del partido de gobierno, sino de una parte mucho mayor del espectro político y de la opinión pública; y que quedó inaplicado, con excepción de algunas pocas propuestas, como quedaron inaplicadas a lo largo del tiempo reformas, como la agraria, en torno a las cuales existe abundancia de proyectos y bibliografía procedentes de los partidos mayoritarios. Y es en este marco que se vuelve imperioso dar una explicación a la incapacidad de realización del sistema político uruguayo.

A nuestro juicio existía en los partidos políticos tradicionales uruguayos un agotamiento ideológico y programático muy pronunciado hacia la mitad del siglo. En el caso del Batllismo, en parte se debía a que su programa había sido en gran medida realizado, y a que la parte no realizada no suscitaba consenso. En todo caso, la problemática de la crisis que había irrumpido a mitad del siglo, tenía muy poco que ver con sus contenidos históricos. Esa falta de contenidos comunes, más allá de la evocación histórica, generaba tendencias de disolución y hacía que las coincidencias prácticas desde mucho tiempo atrás ocurrieran transversalmente a la división de los partidos. La dictadura de Gabriel Terra, el restablecimiento posterior de la democracia, la implantación del colegiado, la reforma presidencialista del 66 y especialmente los temas de política

económica y social, agrupaban fracciones blancas con fracciones coloradas, contra fracciones blancas unidas a fracciones coloradas. Este desajuste histórico no puede sorprender en un continente en que la vieja división entre partidos conservadores y liberales fue quedando en general superada por las transformaciones en el tiempo. Pero en el caso uruguayo, estos partidos desarrollaron, para proteger su existencia, una frondosa legislación electoral —la que se ha llamado en general la Ley de Lemas— conjunto de disposiciones constitucionales y legales bastante complejo. En su máximo desarrollo este sistema permitió a cada uno de los partidos tradicionales dividirse en multitud de grupos autónomos, sin por eso dejar de sumar los votos en el momento de las elecciones. Así, cada partido podía no tener autoridades, ni programas, ni candidatos comunes; y sin embargo sumaba los votos. No llamaba la atención que un solo partido político llevara, por ejemplo, siete candidatos a la presidencia autónomos, en la misma campaña electoral, y que todos ellos terminaran sumando sus votos y atribuyéndolos al más votado. El mecanismo era muy bueno para sobrevivir, pero era muy malo para gobernar. El sistema en que cada caudillo de fracción o de grupo podía desenvolver su vida política autónomamente, no sólo aceleró la anarquización de los partidos, sino también la suplantación de líderes de partido por líderes de facción. La desaparición de los grandes líderes de partido no es de ningún modo un accidente; es una consecuencia normal de la ortopedia que permitía sobrevivir artificialmente a los partidos e impulsaba al mismo tiempo la neutralización ideológica y programática. Los partidos no respondían a ningún proyecto, ni podían disciplinarse al servicio permanente de una política; y las alianzas transversales, que se formaban entre grupos de los partidos opuestos, carecían de la estabilidad suficiente para realizar este tipo de obra.

El sistema, por otra parte, se completaba con disposiciones que hacían imposible la formación de coaliciones entre lemas diferentes. Al estar obligado cada partido a votar un candidato a la presidencia de su propio lema, simultáneamente y en la misma hoja de votación que la usada para las elecciones parlamentarias, los partidos llamados ideológicos quedaban alejados de la posibilidad de participar en la decisión del pleito presidencial, incomunicados y relegados a un rol marginal en la política uruguaya.

Quien examina atentamente el proceso político uruguayo durante el período extenso de inestabilidad que siguió a la aparición de la crisis estructural y particularmente quien analiza el encadenamiento de hechos que condujo en 1968 al autoritarismo civil de Pacheco Areco y posteriormente al autoritarismo militar, no puede menos que relacionar estrechamente esta estructura tan peculiar de los partidos políticos y de la legislación electoral uruguaya con su incapacidad para formular y sostener respuestas políticas a la crisis estructural. En la misma época, Chile vivió una experiencia sustancialmente distinta. Dos períodos de gobierno, el iniciado en 1964 por el Presidente Frei y su Partido Demócrata Cristiano, y el empezado en 1970 por el Presidente Allende y su Unión Popular, ambos demostraron una capacidad de realización de transformaciones por vía política sorprendente para el observador uruguayo. La asimetría chocante entre los dos procesos contribuye a vincular la impotencia del sistema uruguayo a sus peculiares características.

Se podrá señalar que en 1971 apareció en la política uruguaya un fenómeno nuevo, el Frente Amplio, que rompió el esquema bipartidista e introdujo una problemática política distinta y un estilo distinto en el debate político uruguayo. Sin duda es difícil imaginar que se hubiera llegado a la formación del Frente Amplio —con una participación tan variada como la que incluye desde el Partido Comunista hasta el Partido Demócrata Cristiano— si la gravedad de la situación económica y social no se hubiera juntado con la progresión de un autoritarismo civil que había desembocado en la realimentación recíproca de la represión y la guerrilla y que amenazaba tener como desenlace el Golpe de Estado y la dictadura total. Pero, aún así, no hubieran existido los moldes jurídicos y políticos para una coalición de este tipo, si no se hubiera dado el paso audaz de ingresar todos los partidos constituyentes del Frente Amplio dentro de un solo lema y aprovechar todos los recursos que el sistema de sublemas y listas daba para juntar grupos dispares.

No hay duda que este uso de la legislación no había sido de ningún modo previsto y tomó por sorpresa las defensas del sistema. La experiencia del Frente Amplio, más bien, comprueba que el funcionamiento normal del sistema conducía a la impotencia para realizar cambios.

2 - EL PLANTEO ACTUAL

La alianza entre la dictadura militar y el modelo económico neoliberal, por más contradictoria que resulte en el plano filosófico, se ha mostrado altamente funcional en la práctica. La supresión de toda *manifestación de las voluntades colectivas —en particular* de toda la vida sindical y partidaria—, así como de todo órgano representativo, permitió aplicar las recetas neoliberales hasta sus últimas consecuencias y sin límites de plazos, como nunca lo había permitido el sistema político tradicional. Los más recalcitrantes, como se ha dicho, atribuyen el dramático fracaso de la experiencia a la recesión internacional. Esta explicación podría ser rebatida eficazmente, recordando que aun en el período del boom 79-81, que fue presentado como un éxito del modelo, el dinamismo era extremadamente artificial, no presentaba horizontes de futuro y estaba marcado por una inestabilidad que a la postre demostraron los hechos. Pero lo que fue para el neoliberalismo la oportunidad excepcional de su más amplia expansión, fue también la ocasión de su mayor derrota. Más allá de cualquier refutación lógica estricta, ha iniciado un profundo repliegue político, en parte alcanzado por el repudio a sus aliadas —las dictaduras militares de la seguridad nacional— y en parte porque los pueblos latinoamericanos que han soportado la experiencia, no están dispuestos a seguir pagando el altísimo precio social que ella demanda para esperar un crecimiento económico que ni siquiera llega. Las propuestas actuales se alejan todas de la ortodoxia neoliberal, aunque en distinto grado. Las más próximas invocan un pragmatismo ecléctico que busca conciliar la mayor parte posible de capitalismo monetarista, con las acciones políticas indispensables para rectificar los daños más graves y conformar las aspiraciones más urgentes de los grupos sociales. Pero al mismo tiempo y conjuntamente con el renacimiento de la vida política y del pluralismo, reaparecen las propuestas basadas en cambios estructurales mucho más profundos y en un rechazo más esencial del modelo.

Algunas urgencias se imponen de tal modo que todas las propuestas deben tomarlas como punto de partida. Todos reconocen la necesidad de recuperar el valor del salario real, lo que implica una importantísima redistribución del ingreso. Todos reco-

nocen la necesidad de reducir el desempleo y de movilizar la capacidad ociosa. Todos reconocen la necesidad de reformular las políticas sociales hoy desarticuladas y todos se plantean la necesidad de dar alguna solución al problema del endeudamiento de las empresas en todos los sectores. Y, fundamentalmente, de renegociar con bases nuevas el endeudamiento externo. Finalmente, todos saben que el Estado debe hacer frente a cuantiosas reparaciones derivadas de los atropellos cometidos en el período autoritario.

A estas exigencias se agrega la convicción de que el régimen a instalarse el año próximo tendrá, como uno de sus cometidos mayores, que consolidar la recuperación democrática. Aquella mayoría para la cual esta tarea es una exigencia indispensable y no meramente un discurso de circunstancias destinado a conciliarse con la opinión pública, no ignora que el régimen debe funcionar sin una excesiva conflictividad y usando niveles muy bajos de represión. De otro modo, y por diversos caminos, las Fuerzas Armadas podrían verse llamadas a intervenir nuevamente, cuando están aún muy lejos de haberse desprendido de las ideologías que las inspiraron y de haberse integrado organizativa y culturalmente a la vida democrática. Pero eso implica resolver exitosamente arbitrajes muy difíciles entre grupos sociales que tienen márgenes reducidos para ceder, así como conciliar objetivos que no es fácil conquistar al mismo tiempo.

Una circunstancia agravante de los problemas es el resurgir de la organización sindical, después de un largo período de paralización, con sus cuadros dirigentes anteriores dispersos o diezmados por la prisión, el exilio, la edad o la muerte. Los antiguos equilibrios consolidados, que beneficiaban con mucho margen al Partido Comunista, se ven sustituidos por una lucha por el poder en que las distintas corrientes se resisten a ceder posiciones ante la opinión de las bases. Esto limita también el margen de acción del Frente Amplio, muy vinculado, a través de sus partidos componentes, al movimiento sindical. Siendo el Frente la tercera fuerza a nivel nacional, su rol resultaría fundamental, en un marco de Gobierno con minoría parlamentaria y de aguda confrontación entre blancos y colorados, para dar estabilidad y orientación a la política de gobierno. Muy consciente de la necesidad de aportar a la consolidación del proceso de democratización, el Frente se verá

agudamente tensionado en el terreno coyuntural.

Las dificultades emergentes de este marco son tan evidentes, que algunas coincidencias se han impuesto en forma muy amplia a las fuerzas políticas y a las organizaciones sociales. La primera es la urgencia de una concertación interpartidaria y político-social. De ahí ha surgido todo el esfuerzo de concertación que se desarrolla paralelamente a la campaña electoral con participación de los partidos políticos, de los sindicatos y de otras organizaciones populares. De algún modo está implícita en esto la convicción de que el nuevo gobierno deberá tener una amplia base de sustentación, sea en la forma de coalición y coparticipación en la gestión de gobierno, sea en la forma de acuerdos sobre los temas esenciales.

En segundo lugar, se reconoce que el Estado debe jugar un papel mucho mayor en la orientación del desarrollo económico y social, al mismo tiempo que reduce su función represiva y desmantela parte del oneroso aparato con que ha contado para esos fines en los años anteriores. Esto implica, para la mayor parte de los actores, la necesidad de reestablecer una planificación del desarrollo e instrumentos de estímulo y de orientación en los sectores reales de la economía y no solamente en la política monetaria.

En tercer lugar, existe un consenso amplio, aunque quizá inconcreto en la forma, en cuanto a reclamar un régimen de participación muy grande del pueblo, en diversas formas y en particular a través de sus organizaciones representativas, tanto en el proceso de planificación como en el proceso político en general.

En cuarto lugar, se reconoce la necesidad por lo menos de establecer un control efectivo del sistema financiero, que en los años anteriores actuó con una libertad inadmisible, se desnacionalizó y se convirtió en el actor principal de los procesos que arrojaron al país a la profundidad de la crisis actual. La coincidencia inicial en este punto, no llega sin embargo muy lejos, pues mientras algunos se limitan a señalar la necesidad de un control más efectivo por parte del Banco Central, otros sostienen que la banca debe ser necesariamente nacionalizada, con propuestas diversas que llegan hasta la estatización total del sistema.

Un quinto punto de coincidencia es el que señala la necesidad de renegociar la deuda externa sobre condiciones muy distintas de las actuales.

Un sexto tema de coincidencia reflota la necesidad de la

integración latinoamericana. Aunque ahora el acento principal está puesto en la constitución de un frente común para la renegociación de la deuda. Puede afirmarse, sin embargo, que el revivir de la propuesta de integración no se limita a esto, sino que se orienta también al intercambio entre los países latinoamericanos para posibilitar el desarrollo y en particular la industrialización, como respuesta a las políticas proteccionistas aplicadas crecientemente en los países desarrollados.

Todos estos puntos de acuerdo, que impresionan bastante por su extensión en la literatura electoral actual uruguaya, no deben crear la ilusión de que existe un acuerdo en cuanto a las propuestas de política y más especialmente de modelo de desarrollo. Ello induciría a pensar que la concertación está mucho más próxima de lo que realmente se encuentra. Quien supusiera que lo que está en juego son diferencias instrumentales y de grado, interpretaría muy equivocadamente la situación. Hay concepciones muy distintas de la tarea a cumplir por los próximos gobiernos, que derivan de diagnósticos también muy diversos. Para unos se trata simplemente de rectificar errores recientes, regresando a las políticas eclécticas y de ocasión que se ensayaban anteriormente. Sustancialmente el problema se reduce a la habilidad de manejo. Para otros, en cambio, la crisis estructural que hizo eclosión en los años 50, se mantiene intacta. La política autoritaria de los últimos 15 años fue simplemente una vía muerta, una solución fracasada; y la mera corrección de los errores de inspiración neoliberal, la simple revisión de las políticas coyunturales, no conducen a ningún camino viable. De lo que se trata es de realizar las transformaciones estructurales que instauren un modelo de desarrollo económico y social nuevo, que supere el impase de la crisis que ha paralizado al país durante treinta años.

Pero si el problema no es simplemente superar las aberraciones del neoliberalismo y de la dictadura, sino superar la estructura de un Uruguay estancado por agotamiento de su modelo de crecimiento, la tarea implica partir de una crítica mucho más profunda de ese modelo y poner en juego el sistema interpretativo y las utopías orientadoras. Y en este caso la temática se amplía mucho más y reaparecen temas clásicos del debate anterior al autoritarismo: la reforma agraria y sus distintos modelos alternativos en materia de empresa agraria, de formas de propiedad, de expropia-

ción y de tecnología; la industrialización y sus instrumentos, el papel del Estado en el proceso industrial, el rol del capital extranjero y del capital privado; no ya la renacionalización de la banca, sino la supervivencia o no de una banca privada, la estatización sola o la estructura mixta estatal y cooperativa; el sistema impositivo concebido como instrumento redistribuidor, el regreso al impuesto a la renta y a la herencia; las formas estatales o cooperativas de nacionalizar rubros esenciales del comercio exterior.

Pero un modelo nuevo implica una estrategia política para alcanzarlo y esa estrategia debe desarrollarse paralelamente a las políticas coyunturales o dentro de esas mismas políticas. Pero sin una postergación fundada en las dificultades del momento, que postergaría en realidad la solución de los problemas nacionales.

Estas diferencias de concepción sobre la crisis y sobre la forma de superarla, modifican profundamente las posibilidades de una concertación, sus modalidades y su horizonte en el tiempo. Seguramente es posible por algún lapso sacrificar las orientaciones a largo plazo para cooperar en algunas rectificaciones urgentes respecto a la situación legada por el neoliberalismo y la dictadura. Esa acción, apoyada en una concertación muy amplia entre fuerzas muy diversas, debería ser muy pragmática y permitir establecer políticas que atiendan a las necesidades más inmediatas, en la medida que sea posible concordar en ello: recuperación del salario real, reducción del desempleo, reparaciones, etc. Pero, como la opinión en cuanto al modelo final y a los caminos para llegar a él, no es dilatable en el tiempo —porque sería dilatar la solución de la crisis—, los caminos se bifurcarían al poco tiempo. Entonces la concertación muy amplia debería ceder su lugar a coaliciones durables, mayoritarias, pero sin pretensión de extensión total. Lo que es indispensable para una transformación realizada con consolidación de la democracia, es que esa transformación se apoye en una voluntad mayoritaria y que la conflictividad se mantenga en límites manejables. Una tal alianza supone entre las fuerzas que la integran una transacción en cuanto al modelo a realizar. Pero una transacción con un horizonte de tiempo bastante prolongado y con un acuerdo en cuanto al manejo político del proceso. Y si bien en el Uruguay se ha ensayado la concertación entre todas las fuerzas para las medidas inmediatas, esta otra alianza más durable para responder al problema estructural no se ha intentando. Por

lo cual se corre el riesgo de que la etapa de concertación sobre medidas inmediatas se agote sin dar lugar a una etapa de enfoque estructural. Y eso es, a apostar al inmovilismo interno y a que será el cambio de las condiciones internacionales el que arranque al país de su estancamiento —apuesta demasiado riesgosa—, o es olvidar el perno en torno al cual el Uruguay gira desde hace 30 años.

Sin duda, si una transacción, acuerdo tácito o explícito, alianza o coincidencia mayoritaria de fuerzas políticas, se hiciera en el sentido de realizar simplemente en el país políticas de rectificación y políticas coyunturales eclécticas más o menos habilidosas, las fuerzas políticas que integran esa alianza podrían ser heterogéneas en sus contenidos ideológicos, sin definidos mensajes programáticos y con débil estructuración. Es una alianza más fácil de hacer y más probable, pero tiene serias posibilidades de reencontrarse con el impase de los años 50 y 60 y sufrir el desgaste correspondiente, agotándose en la medida en que la crisis no resulte superada.

Si en cambio, la alianza para componer una mayoría durable se puede establecer en todo un programa de transformación estructural ambicioso, la transacción en cuanto al contenido programático y en cuanto al modelo a instaurar debe ser clara, sentida y aceptada por las bases. Lo que se hace difícil del lado de los partidos tradicionales, por las ideologías dominantes entre sus dirigentes y por los focos de poder que los respaldan. Y las fuerzas deben, no sólo contar con una amplia base mayoritaria electoral y parlamentaria, sino presentar características de capacidad de movilización y de estructuración bastante más acentuadas. En realidad, tanto más acentuadas cuanto mayores sean los conflictos que la transformación cree. Por lo cual en el curso de la transformación debe integrar a quienes han sido beneficiarios de los cambios realizados.

Y parece fundamental que esa mayoría sea clara y definidamente democrática, porque es componente esencial de la consolidación democrática la certeza pública de que las fuerzas que ejercen el poder, o que pueden alcanzarlo, no se apartarán de las reglas de juego democrático ni del respeto de los derechos. Porque, en la medida en que la transformación provoca inevitablemente ciertos grados de conflicto —y bastante intensos— la seguridad de que la confrontación no se aparta del terreno político y

de las reglas de juego establecidas, es capital para no incitar a otros a quebrarlas. Todo lo cual, además, supone un desmantelamiento efectivo de las amenazas armada procedentes de los grupos que estén tentados a interferir el proceso.

Parece bastante claro que, en la medida en que una alianza así llegara a establecerse —y con ella un camino hacia la transformación estructural del país—, el sistema político uruguayo, al menos en cuanto sistema de partidos, debería continuar modificándose rápidamente. La vieja legislación de lemas con su tendencia a generar la anarquía interna dentro de cada partido, debería ser abandonada. Por el contrario, la forma para realizar coaliciones estables entre fuerzas con un programa común, tendría que encontrar su molde jurídico fuera del doble voto simultáneo. Y seguramente, por modificación de los cuadros políticos o trasiegos de población de un cuadro a otro, debería operarse una mayor homogeneidad ideológica y programática en el seno de cada partido. Al menos, la adopción de decisiones en torno a la problemática estructural, por acción o por omisión, habrá de someter al sistema de partidos a las condiciones de un crisol de alta presión y temperatura. Tanto como la problemática coyuntural.

Es bastante común que después de grandes catástrofes —guerras, revoluciones— los sistemas políticos se modifiquen. Al parecer adquieren en esos casos una mayor fluidez y la gravedad de los problemas obliga a la gente a reubicarse políticamente. Luego la vida política tiende habitualmente a congelar o a rigidizar al menos relativamente sus moldes. Por lo cual sería factible, y tal vez altamente conveniente, que el sistema político uruguayo sufriera cambios importantes antes de que una esclerosis avanzada, como la que lo aquejó a mitad del siglo, pueda reducir las posibilidades de crear una capacidad de respuesta.

En todo caso parece evidente que esos reacomodos no han tenido posibilidad de realizarse en el brevísimo tiempo que medió entre la recuperación más o menos amplia de las libertades políticas y la campaña electoral. Pero si esto es comprensible, en cambio no lo es tanto que todo el esfuerzo de concertación se haya centrado sobre las medidas de corto plazo y pretendido abarcar en ella a la totalidad de los partidos. Sin desconocer el valor de ese esfuerzo, parece que la preocupación por crear las bases de una alianza de mayor duración al servicio de la instaura-

ción de un modelo definido para la superación de la crisis estructural, debería absorber una parte considerable de la atención de la opinión pública y de los dirigentes políticos.

Los Autores

César Aguiar es sociólogo y su actividad principal está en la Sociología Aplicada, en campos que van desde la publicidad al desarrollo organizacional. Enseñó en la Facultad de Derecho, y ahora lo hace en el Centro Latinoamericano de Economía Humana y en el Instituto de Filosofía, Ciencias y Letras. Es miembro del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR) y director de Equipos Consultores Asociados. Entre sus numerosas publicaciones se destaca "Uruguay, país de emigración", Nº 3 de esta misma Colección.

Darío Saráchaga es contador público, economista graduado en la Universidad de la República y Master en Economía de la Universidad de Lovaina. Se especializa en economía financiera e internacional y actuó como investigador en el Instituto de Economía y como docente en las cátedras de Política Económica y Economía Monetaria de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Consultor privado de BID, PNUD y CEPAL. Es autor de varias publicaciones en áreas de su especialidad.

Juan Pablo Terra es arquitecto y fue co-fundador y primer presidente del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Fue profesor de Sociología en la Facultad de Arquitectura y Planificador de Vivienda en la CIDE. Desarrolló una intensa actividad política que lo llevó a la Cámara de Representantes (1967-72) y a la de Senadores (1972-73). Actualmente es Consultor de Naciones Unidas en temas de habitat, educación y desarrollo, infancia y juventud. Entre sus numerosas publicaciones figura "Mística, desarrollo y revolución", 1969.

Israel Wonsewer fue investigador del Instituto de Economía y decano de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración entre 1959 y 1968. Ejerció la cátedra de Economía de esta última hasta 1974 y la de la Facultad de Química hasta 1964. Es consultor de las Naciones Unidas e integra la Mesa Redonda Norte-Sur que funciona en el marco de la Sociedad Internacional de Desarrollo. Es autor de numerosos trabajos de su especialidad.

INDICE

Se terminó de imprimir en Prisma Ltda.
Gaboto 1582, Montevideo, Uruguay,
en marzo de 1985
Edición amparada al art. 79 de la ley 13.349
(Comisión del Papel). D.L. 205.518/85

Concertación y apertura democrática fueron temas ligados, en nuestra "salida a la uruguaya". Su vinculación sigue vigente hoy, cuando damos los primeros pasos para la recuperación del consenso que nos afirme en la Democracia definitivamente.

Cuatro destacados estudiosos de la realidad nacional analizan esta problemática y sus perspectivas del futuro.